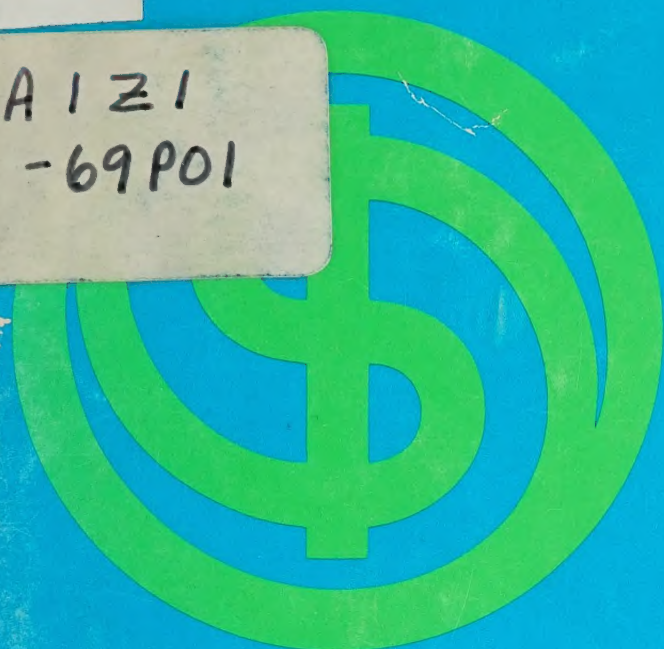


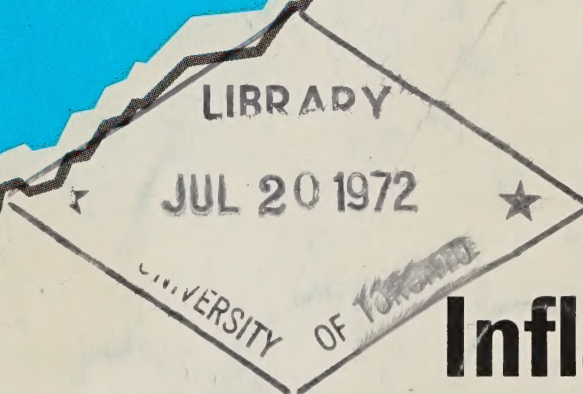
G-36

CA 121
-69 P01



PRICES AND INCOMES COMMISSION

Summary Report



**Inflation,
Unemployment
and Incomes Policy**

Canada
Prices and Incomes Commission

CA1 Z 11
- 69P01 Government
Publications



[General Publications]

Summary Report

[G-36]

INFLATION, UNEMPLOYMENT AND INCOMES POLICY

John H. Young
Chairman

George E. Freeman
Commissioner

George V. Haythorne
Commissioner

June 1972

© Crown Copyrights reserved
Available by mail from Information Canada, Ottawa,
and at the following Information Canada bookshops:

HALIFAX
1735 Barrington Street

MONTREAL
1182 St. Catherine Street West

OTTAWA
171 Slater Street

TORONTO
221 Yonge Street

WINNIPEG
393 Portage Avenue

VANCOUVER
657 Granville Street

or through your bookseller

Price: \$1.50 Catalogue No. RG33-2/1972


Price subject to change without notice

Information Canada
Ottawa, 1972

CONTENTS

PREFACE

INTRODUCTION AND SUMMARY OF CONCLUSIONS	1
ORIGINS OF RECENT CANADIAN INFLATION	9
WHY HAS INFLATION PERSISTED?	13
WHY HAS AVERAGE UNEMPLOYMENT BEEN SO HIGH? ..	23
THE CHOICES FOR POLICY	29
OTHER POLICIES FOR REDUCING UNEMPLOYMENT	37
CAN DEMAND POLICIES ALONE DO THE JOB?	43
CAN INCOMES POLICY HELP?	47



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39091018040174>

PREFACE

The terms of reference set forth in the Order-in-Council under which we were appointed in June 1969 were "to inquire into and report upon the causes, processes and consequences of inflation and to inform those making current price and income decisions, the general public and the Government on how price stability may best be achieved".

To complete this assignment we decided some time ago to make available a summary version of our report intended for wide distribution, and a fuller account directed to a smaller audience containing a more comprehensive and technical analysis of the issues.

It was our intention to issue both the summary and the more detailed analysis at the same time, but the task of putting the various documents into final form for publication has turned out to be a more difficult and time-consuming process than we had anticipated. To avoid delay, we are releasing the Summary Report prior to the publication of the supporting material and the research studies prepared in the course of the Commission's investigations.

When the Commission held its first meeting on July 2, 1969, we were temporarily housed in the noise and the dust of the old Union Station then in the process of being reconstructed as a conference centre. Since then we have found ourselves fairly continuously in the noise and the dust of controversy, first, with the attempt to get general agreement on a price and income restraint program; second, with the National Conference on Price Stability and the resulting price restraint program; third, with the announcement and application of the six-per-cent wage and salary target; and fourth, with the planning and discussion of the possible use of mandatory controls.

The life of those concerned with incomes policy in other countries has never been an easy one and we have been neither surprised nor embittered by the events of the last three years. What has been particularly heartening is the help we have received from a variety of sources. Throughout there has been a band of interested people who have felt that some form of incomes policy may be needed and they have always been ready to lend support. This is particularly true of our own staff and former colleagues who, when things looked at their worst, always showed at their best.

INTRODUCTION

AND SUMMARY OF CONCLUSIONS

How to avoid drifting into increasingly severe and chronic inflation in the pursuit of high levels of employment and income is one of the central questions of economic policy of our time.

Throughout the post-war period, virtually every country in the western world has found that as strongly rising demand carries output and employment to progressively higher levels, a stage is reached where substantially larger and more widespread price and cost increases are encountered. Once a marked escalation of price and cost increases has occurred, it has rarely subsided in response to a subsequent easing of demand pressures without a pronounced – or prolonged – interruption of the rising trend of output and employment.

In his presidential address to the American Economic Association in December 1971, Professor James Tobin remarked:

“Unemployment and inflation still preoccupy and perplex economists, statesmen, journalists, housewives and everyone else. The connection between them is the principal domestic economic burden of presidents and prime ministers, and the major area of controversy and ignorance in macro-economics.”

Our instructions “to inquire into . . . the causes, processes and consequences of inflation” could thus be taken to be very broad indeed. Given the circumstances which led to the establishment of the Commission, however, we have interpreted our central task much more narrowly. The Government appointed a Prices and Incomes Commission because it had concluded in the White Paper, Policies for Price Stability, issued in 1968 that the means available to it for influencing the operation of the Canadian economy were not sufficient “to resolve the very real conflict which exists at the present time between the objectives of maintaining high-level employment and restoring the price stability that is necessary for sustained economic growth”.

In this context it has seemed to us that our two main tasks were, first, to explain why in recent years inflation has persisted under conditions ordinarily thought to indicate an absence of strong demand pressure on the economy and, second, to consider what form of prices and incomes policy – if any – might be helpful in attempting to deal with the problem.

The bare bones of the analysis of recent inflation and of the discussion of policy alternatives outlined in this Summary Report are as follows:

1. The main factor which initiated the relatively rapid inflation of prices and costs in Canada in the mid-1960s was a build-up of unusually strong demand pressure on the economy's productive capacity and manpower resources. Strong demand pressures emerged earlier in Canada than in the United States – perhaps as early as 1964 – and for some time the rise in Canadian prices and costs was sharper. We do not attach any great significance to the fact that this surge of demand was led by exports, business investment, housing and other private outlays, while the main weight of sharply rising government expenditure came later. Much of the demand stimulus resulted from the re-pegging of the Canadian dollar exchange rate in 1962 at a substantially reduced level, and from expansionary fiscal and monetary policies in Canada. In modern societies national governments are responsible for the overall management of the economy. In this sense, if an overshoot of demand is allowed to occur, the responsibility must lie with the government. This remains true even though in their conduct of economic policy governments cannot ignore the public mood and social pressures of the time, and their freedom of action is limited by a wide variety of practical constraints.

2. Although demand pressure on the Canadian economy moderated significantly in 1966-67, the inflationary boom in the United States associated with rapidly rising military expenditure helped to keep costs and prices in Canada under strong upward pressure both directly and through demand channels until the end of the decade. By late 1968, when inflation had already become deeply entrenched, no conceivable way of managing demand remained open to the authorities for which public understanding or approval could be expected. An attempt to protect employment levels would have meant passively accepting as a new minimum the escalated rate of inflation which had emerged since 1966. Moderating the growth of demand in an attempt to restore a greater degree of price stability meant risking a period of uncomfortably high unemployment.

It was not until 1970 that demand pressure clearly ceased to be a factor in the more buoyant regions of the country and unemployment rose to relatively high levels. The slowdown in economic activity in Canada was, however, somewhat less severe than in the recessions of 1957-58 and 1960-61. This is true not only of the adverse impact on real output growth but also in terms of unemployment. Thus, for example, the national unemployment rate for males 25 years of age and over averaged 6.8 per cent in 1958 and 7.2 per cent in 1961. The corresponding rates for 1970 and 1971 were 4.9 and 5.2 per cent respectively.

For a time Canada's price performance, particularly as reflected by the Consumer Price Index, showed striking improvement. Much of this improvement, however, was due to a sharp temporary decline in food prices, a substantial appreciation of Canada's exchange rate and the 1970 price restraint program. Moreover, the average size of wage and salary increases has shown little

decline, while average profit margins, which contracted over the period 1964-70, have since widened. Thus more recently prices have again been rising at a substantial rate.

3. In our view, the degree to which inflation has persisted under recent conditions of slack demand pressure and abnormally high unemployment can be explained largely in terms of lags in the response of costs and prices to short-run changes in demand, together with the existence of strongly held “inflationary expectations” formed on the basis of experience during the prolonged inflationary expansion of the 1960s.

Lags in the response to changes in economic conditions have long been apparent in the process of wage and salary adjustment and, to a lesser degree, in certain areas of pricing behavior. There is considerable scope for the exercise of discretionary judgment in the setting of wages and prices in the short run. There is also uncertainty about how to use this element of discretion to best advantage, and a variety of delays in implementing decisions. Institutional developments in recent years, such as the lengthening of union contracts and the increasing use of comparative pay surveys as a part of formal systems of personnel and pay administration, may well have increased these response lags.

More importantly, the length and vigor of this latest round of inflation, following as it did on an extended period of economic expansion and an even longer period of upward creeping prices, seem very likely to have established patterns of wage and price setting behavior adapted to a substantial rate of continuing inflation. In effect an “inflation factor” appears to be incorporated, implicitly if not explicitly, in the setting of wages and prices and in the level of interest rates.

Finally, the widely-held view that the dampening of the economic climate was the result of deliberate policy actions rather than impersonal market forces, and that adverse public reaction would probably lead to their early reversal, provided reasonable grounds for continuing to base wage and price decisions on inflationary beliefs and patterns of behavior.

4. An important role in Canadian inflation is often attributed to the importation of inflation from the United States. It is easy to see the basis for this belief. If—as has been the case over much of our history—the rate of exchange between the currencies of the United States and Canada is maintained at some fixed level, or a flexible rate is kept within narrow bounds, then over the longer run the rate of inflation in Canada cannot differ greatly from that of the United States. In the short run, however, the direct effects of rising costs and prices in the United States are only one of a number of influences affecting the movement of overall cost and price levels in Canada.

Our reading of the evidence is that the broadly parallel movement of U.S. and Canadian costs and prices in recent years arises less from direct, rigid wage and price links than from broadly parallel variations in the degree of demand pressure on capacity in both countries. Both of these channels of influence are

related in turn to the pervasive impact on Canadian attitudes, behavior and public policies of the vast array of information and opinion flows coming from the United States. It is clear, however, that the degree to which Canada imported inflation during the 1960s either directly through price and wage links, or indirectly through demand, was more a consequence of Canada's exchange rate policy than of foreign inflation as such.

5. The "market power" of corporations, unions and other private groups is often thought to be an independent source of price and cost inflation. The term "market power" is an ambiguous one often combining elements of three related notions: first, the existence of some degree of short-run discretion in wage and price setting; second, monopoly power; and third, the capacity of influential interest groups to bring pressure to bear on governments.

We have already noted the importance of the scope that exists for discretion in wage and price setting in our treatment of response lags and expectations. We would emphasize the fact, however, that discretionary behavior is by no means confined to markets dominated by large firms or unions.

A second use of the term "market power" refers to monopoly power, i.e., the power to obtain a wage or charge a price higher than would prevail under competitive conditions. It is not always recognized that monopoly power can contribute to inflation only to the extent that it increases or is exercised more effectively during the relevant period. The existence of a certain degree of monopoly power can explain high prices at a given level of demand, but not rising prices.

We have found some examples of an increase in the extent and use of union power in certain areas of the economy in recent years, notably in the public sector and construction. It is also evident that medical practitioners have obtained large relative income gains associated with the spread of private medical insurance plans and the subsequent introduction of publicly financed medical programs. Opinions differ concerning the effect of the 1967 Bank Act revision on the position of the chartered banks and the extent of competition in financial markets. The related question of whether the present degree of competition found in Canadian financial markets can be regarded as adequate is a different issue. Many members of the public are convinced that it is not, just as others are equally certain that some unions are too powerful, or that there is inadequate control over the incomes of physicians and surgeons under existing medical schemes. These questions, however, have more to do with whether certain prices or incomes are already too high than with the rate at which they are rising.

It is sometimes thought that data on income shares provide support for the belief that unions have been the root cause of recent inflation. It is true that employee compensation accounts for a considerably higher proportion of net national income today than it did in the early 1950s, but this seems to be largely accounted for by the relative expansion of government and non-commercial services and the relative decline in the number of self-employed proprietors of farms and other unincorporated businesses. Indeed, it appears that over the

period as a whole since 1953, there has been little change in the respective shares of employee compensation and returns to capital in that part of the non-farm economy which is organized on a commercial, profit-making basis. This, in itself, proves little one way or the other about the validity of theories of cost-push in which union power or corporate power plays a leading role. What is more difficult for such theories to explain is the fact that over this period the income shares of labor and capital respectively have gone through successive periods of contraction as well as expansion in response to changes in the rate of growth of demand. Thus, although labor's income share was on a rising trend from 1964 to 1970, over the previous seven years it had been trending downward in the face of a strong and sustained rise in the share claimed by profits and other returns to capital.

Finally, the term "market power" is sometimes broadened to include the capacity of influential interest groups to bring strong pressure to bear on governments. The possibility cannot be ruled out that major changes in social and political attitudes and in the balance of power among competing interest groups are already occurring and may become increasingly important in this country. Many informed observers argue that changes of this character in a number of European countries have made possible the successful confrontation of governments by powerful groups and led to intense pressure on the authorities to use demand expansion to maintain employment and output in the face of large cost and price increases. This has resulted in a much stronger inflationary bias in public policies than in the past. At least as yet, recent Canadian experience does not seem to us to provide conclusive evidence that pressures of this kind on the conduct of public policy have become nearly as strong as they are said to be in Europe.

6. It is a disturbing observation that in the course of the expansion of the 1960s the Canadian economy seems to have come under sufficient demand pressure to generate serious cost and price problems when the national unemployment rate was still as high as 4½ to five per cent of the labor force. Several characteristics of Canada's economic structure and labor markets may help to account for this phenomenon. By comparison with most other countries, Canada has an unusually large flow of young people joining the labor force who encounter special difficulties in finding suitable permanent jobs, as well as a high proportion of employees compared with the self-employed. High job turnover rates and seasonality of employment are also found in Canadian labor markets. It appears, however, that the most important and baffling dimension of the problem has been the persistently uneven regional distribution of unemployment in Canada.

7. Given the above analysis of the twin problems of inflation and unemployment, there are several policy choices open to Canada for the longer run and the immediate future. One possibility is to accept a certain amount of inflation—perhaps even a degree of inflation which becomes more severe and chronic over time—as the necessary price for holding the level of unemployment to a minimum. If successive escalations leading to progressively higher rates of

inflation are rejected, then any short-run employment and output gains associated with an inflationary outbreak must be balanced not only against the redistributive and other adverse effects of unanticipated inflation, but also against the losses of output and employment and the associated distortions entailed in reversing the process. Thus it seems clear that episodes of this kind yield a net loss to the community.

There is a comment in the Economic Report of the President of the United States for 1971 which helps make the point:

“We have now come to see more vividly than ever before how long and painful is the effort to halt the inflationary process once it has been let loose. The avoidance of inflation is always, of course, an objective of national policy, and was an objective in 1965-66 when the present episode began. But this objective may not get its proper weight because of failure to foresee the losses of output and employment that will later be entailed in ending the inflation. Remembering the experience of 1969-71 should help to correct this error.”

8. We conclude that learning to live with inflation cannot be counted on to enable the Canadian economy to operate on a sustainable basis at average rates of national unemployment much lower than those experienced since the mid-1950s. There remains the possibility of reducing the critical range of unemployment at which cost and price increases tend to accelerate by using other means, such as manpower, regional economic expansion, selective demand, tariff and competition policies. By improving the adaptation of supply, re-channeling the flow of demand or bringing more domestic or foreign competition to bear, such policies can, in principle, be expected to lower this critical range of unemployment. Experimentation with some of these policies is in an early stage and it is too early to judge with certainty what can be accomplished. It is, however, easy to under-estimate the difficulties and to fail to recognize the practical constraints on government efforts along these lines.

Some economic policies and institutional influences, moreover, work in the direction of increasing the range of unemployment at which cost and price increases tend to accelerate. The strong political and institutional forces which resist any widening of regional wage differentials operate in this direction, as do more generous unemployment benefits and welfare payments, the rapid increase of legal minimum wages, and the growing skepticism which has developed about the work ethic with the continued rise of private affluence.

In summary, given the intractability of the problem—particularly that part arising from Canada’s regional unemployment differentials—a realistic appraisal of all the factors at work suggests one should be cautious in assuming that it will be at all easy to reduce the critical range of national unemployment at which cost and price increases have tended to accelerate. Moreover, the possibility of increasingly severe inflation will remain if the public and their elected representatives take an over-optimistic view of the extent to which this critical range of unemployment has been reduced.

9. If we reject more rapid inflation as only a temporary postponement of our difficulties and recognize that supply and selective demand policies have considerable limitations, we are left with two policy instruments for dealing with the problem, general demand management and incomes policy. Demand management must play the central role, but can it do the job alone? A case can be made that if the growth of demand could be kept sufficiently steady, this would go a long way toward meeting the problem. This is more easily said than done. There are many sources of economic instability and there are serious difficulties both of a technical and political nature which make it unlikely that periodic undershoots or overshoots of demand can be avoided.

10. Throughout we have stressed the need for realism in assessing what particular policies might accomplish, and a similar attitude is clearly required in considering the possible usefulness of some form of incomes policy. For this reason we concentrate on a full-fledged control system as the only form of intervention likely to be effective enough to be worth attempting in the near future. The control program undertaken in the United States during the last year illustrates the general nature of such a system, and with certain exceptions is broadly similar in its general approach to the kind of program which the Commission was exploring with management, labor and government representatives in 1969. With the recent practical experience gained in both countries in conducting an incomes policy, the prospects for a measure of cooperation among private groups and governments in fashioning an effective control system in Canada may now be more promising than on that occasion. In our view the negative conclusion on the use of controls reached in 1971 by the Senate Committee on National Finance resulted from a failure to recognize how narrow the choices may have become.

The Commission's view that a temporary program of direct controls over prices, wages and other incomes could be helpful in certain circumstances does not arise from a belief that the root of the inflation-unemployment dilemma lies in the ability of powerful unions and corporations to continue to push up costs and prices regardless of demand conditions. We do see serious difficulties, however, in trying to extricate the economy from a major inflationary outbreak originally generated by an overshoot of demand but persisting stubbornly because of widely held inflationary expectations and response lags.

In conjunction with policies aimed at creating and maintaining a more stable demand environment, temporary resort to controls offers a means of bringing cost and price increases more promptly and reliably into line with the change in demand conditions. This can speed up the process of adjustment and reduce the transitional loss of jobs and output in bringing inflation under control. Even so, the process is unlikely to be quick or easy, and the results will not be lasting unless inflationary expectations can be changed.

It may be that before long the march of events will bring Canadians to the view that serious consideration should be given to a temporary program of controls. With this in mind, it has been the Commission's view that a group should be retained within the government to continue work on these issues. On

April 27, 1972, the Prime Minister announced the establishment of such a group to carry on the work of contingency planning, to complete the editing and publishing of the Commission's studies and to continue research on the role of prices and incomes policy in dealing with inflation.

Two essential conditions must be satisfied for a temporary control program to work effectively and then to be phased out with minimum risk of a renewed outbreak of inflation. First, the public must be convinced that such measures are necessary and that there exists on the part of governments a strong determination to make them operate as effectively and equitably as possible. Second, governments must be prepared to demonstrate a resolve and capacity to maintain relatively stable prices and costs over a sufficiently long time span, embracing not only the control period but also its aftermath, to convince the public that inflationary expectations and patterns of behavior are no longer justified.

Unless demand is maintained at levels consistent with these objectives, then either the control system will prove unworkable or its removal will lead to renewed inflation. Given the uncertainties and lags in the response of market demand to changes in demand management, this will not be easy to do. European experience suggests, however, that if the control system breaks down or wages and prices rise rapidly following the end of the program, it will become difficult or impossible to enlist support for the use of incomes policy in the future.

It is our view, therefore, that temporary price and income controls should only be used as part of a longer-run policy aimed at maintaining underlying demand conditions both during and after the control period consistent with the target rates of increase in average price and income levels.

ORIGINS OF RECENT CANADIAN INFLATION

There is substantial agreement that the relatively rapid inflation of prices and costs in Canada which began in the mid-1960s was initiated by a build-up of unusually strong demand pressure on the economy's existing productive capacity and manpower resources.

The degree of tightness which developed in product and labor markets was, of course, much more pronounced in some areas of the economy than in others, and the demand pressures which caused this tightness were by no means entirely of domestic origin. The effects of expansionary fiscal and monetary policies in Canada in encouraging the growth of demand were reinforced, in areas such as exports and capital spending, by the spill-over effects of rising demand in the United States where the pace of economic recovery was also acquiring increasing momentum.

This stimulus from abroad was considerably amplified by the fact that the exchange rate for the Canadian dollar had been re-pegged in May 1962 at a level more than 10 per cent below its external value at the beginning of the decade. To a limited extent this reduction in the exchange rate, superimposed on the gradually rising trend of U.S. prices, generated immediate upward pressure on overall price and cost levels in Canada even under the depressed market conditions prevailing at the time. In addition to these effects, however, the devaluation of the Canadian dollar opened up a wide range of profitable opportunities for Canadian suppliers of export and import-competing goods to expand their share of domestic and foreign markets over subsequent years. Thus Canadian exchange rate policy and economic developments abroad helped to initiate the burst of inflation which eventually occurred both through direct price effects and by adding to the build-up of demand pressures on Canadian productive capacity.

We do not attach any great significance to the fact that this surge of demand was led by exports, capital investment and consumer spending on new housing and durable goods, while the main weight of sharply rising government expenditures occurred later. Since governments are responsible for the overall management of the economy, it is clear that they must bear the responsibility for permitting any overshoot of demand to occur regardless of the direct role of

government expenditure as such. We leave aside for the moment the question of how and to what extent this overshoot of demand might have been avoided.

For the purposes of this report, it has seemed to us that a broad perspective was called for in considering the past performance and future role of demand management in relation to the problem of inflation. We have not attempted to catalogue in detail the long chain of interrelated policy decisions taken over recent years in the various areas of demand management — government expenditure, taxation, the management of the public debt, monetary policy and external financial policy. Such comments as we have to offer are concerned with demand policy as a whole rather than with the detailed application of these individual policy instruments. In this connection we shall have something to say about the extent to which prevailing public attitudes and practical constraints on the freedom of action of governments may have influenced policy decisions during the 1960s.

Before discussing these broader matters, however, we concentrate our analysis on the technical issues which have led to conflicting interpretations of the nature of recent Canadian inflation.

The Canadian economy had begun its long climb out of severe recession in the spring of 1961. The subsequent rise in output and employment was sufficiently vigorous to bring about a progressive reduction in the substantial margin of slack which had developed in the economy at the turn of the decade. By the end of 1963 the seasonally-adjusted national unemployment rate was back down to five per cent of the labor force and still declining, profit margins had risen sharply, exports were expanding rapidly and a strong upswing in capital investment spending was under way.

Over the next three years the level of aggregate money expenditure in the economy surged ahead at an average rate of more than 10 per cent annually. Propelled by this stepped-up rate of demand expansion, exceptionally large gains in output and employment were experienced, carrying the seasonally-adjusted national unemployment rate down to the unusually low level of 3½ per cent of the labor force by the autumn of 1965.

Up to this point price and wage levels had been rising at relatively low, though gradually accelerating, rates. By the second half of 1965 this accelerating trend was becoming quite pronounced. A marked escalation of interest rate levels was also under way. In retrospect it seems clear that the pace of recovery in Canada had failed to moderate in time to permit the economy to settle on a sustainable growth path compatible with reasonable stability of the price level. Instead, the country found itself caught up in a relatively severe outbreak of inflation. By 1966 prices and wages in Canada were rising about twice as rapidly as they had been rising only three years earlier.

Relatively rapid inflation continued to prevail in Canada from 1966 through to the end of the decade. For a time during the second half of 1966 and the year 1967, national expenditure in money terms rose at a distinctly more moderate rate. In due course this moderation of demand, together with a rise in

immigration and labor force participation, was reflected in a somewhat higher national level of unemployment. Towards the end of 1967 the seasonally-adjusted unemployment rate moved back up to four per cent of the labor force, and during the next two years it fluctuated narrowly within the four to five per cent range.

In the meantime, however, demand expansion in Canada was showing renewed vigor. In part this reflected the spilling over of demand pressures generated in the booming U.S. economy. Sharply rising prices in the United States during this period also contributed directly to the continued rapid rise of costs and prices in Canada. The fact that Canada's exchange rate continued to be maintained at the fixed level established early in the decade was, of course, a crucial element in the transmission of these demand and price pressures from abroad.

In both countries, increasing concern about the intensity and momentum of this prolonged outbreak of rapid inflation came to a head towards the end of 1968 and led to determined efforts in the course of the following year to come to grips with the problem by moderating the growth of demand. In Canada, as in the United States, the initial effect of these measures was a gradual slowing of the rate of output growth, followed in the early months of 1970 by a marked rise in the level of unemployment.

Although the rate of increase in the Canadian price level moderated in 1970 to a much greater degree than that of the United States, this was partly due to temporary factors, including a price war among major retail food chains, a significant appreciation of the exchange rate and the price restraint program in effect at the time. In recent months most of the broad measures of price change in Canada have again been indicating annual rates of increase of more than four per cent. The persistence of inflation in both countries has been particularly apparent in the trend of wage rates and salaries. In Canada, average hourly rates in major collective agreements covering unionized employees in industries other than construction continued to rise in 1971 by 7.8 per cent annually over the life of these contracts – not much below the average rate of increase experienced since 1966.

There is room for differences of view about the approximate duration and magnitude of the demand overshoot which resulted in the severe inflation of the late 1960s. Since costs and prices in Canada did not begin to spurt ahead until the national unemployment rate had fallen to around 3½ per cent in late 1965, and since the unemployment rate remained at this unusually low level only until the end of 1966, some observers have concluded that the period of excess demand was relatively brief and mild.

This seems a doubtful proposition. It is a well-established fact that the response of costs and prices to changes in the degree of demand pressure is normally subject to substantial time lags. These arise both from the time it takes for people to recognize that market demand conditions have diverged in a major way from what they had expected, and because of a variety of institutional

practices, such as the existence of long-term contracts, which prevent rapid wage and price adjustment.

Thus it can be argued that the accelerating rise of costs and prices which was in evidence during the course of 1965 must have been a delayed response to spreading excess demand conditions in product and labor markets which had begun to build up a good deal earlier, quite possibly as early as the first half of 1964, when the decline in the national unemployment rate had still barely carried it below the five-per-cent level.

It should be noted in this connection that unemployment in some of the most populous and heavily industrialized parts of the country had already fallen close to minimal levels by the early autumn of 1964. In Ontario, for example, average unemployment in 1964 and 1965 was 3.2 per cent and 2.6 per cent of the labor force respectively, and was even lower during the summer and fall months.

On this view of the matter, the build-up of excess demand pressures in the industrial heartland of the economy may already have reached major proportions by late 1965, when the upward surge of costs and prices was just gaining momentum.

While it is generally agreed that for some time now excess demand conditions have been absent from Canada's labor and product markets, it is similarly an open question for how long a period during the late 1960s costs and prices in Canada continued to be exposed to appreciable demand pressure.

Those who find it difficult to believe that the Canadian economy can still be subject to significant strain of this kind when the national level of unemployment rises much above four per cent of the labor force, take the view that demand pressure cannot have been a factor in the situation since early 1967. As late as 1969, however, the monthly average unemployment rate in Ontario was still only 3.1 per cent. Thus it is by no means implausible that it was not until early in 1970, when the national unemployment rate rose well above five per cent, that demand pressure on costs and prices had unquestionably been eliminated in the more buoyant regions of the country.

If this reading of events is the correct one, the implications are both puzzling and disturbing. Why was the Canadian economy unable to operate for long at a level of national unemployment much below five per cent of the labor force without encountering a significant escalation of the pace of inflation? What regional, institutional or other characteristics of our product and labor markets could account for significant upward demand pressure on costs and prices at such high national levels of unemployment and under-utilized productive capacity?

We shall return to these questions later in this discussion. The point we wish to emphasize at this stage is that, at least since 1969, it is generally agreed that the degree to which inflation has persisted in this country cannot be explained by the current pressure of demand on productive capacity or manpower resources.

WHY HAS INFLATION PERSISTED?

If the persistence of inflation is not due to the current pressure of demand on the economy's productive capacity and manpower resources, what is the explanation?

We have already referred to the substantial time lags which normally occur in the adjustment of wages and prices to changing demand conditions, whether the rate of demand expansion is accelerating or decelerating. Particularly in past business recessions, such as that of 1957-58, it has been widely noted that wage and price-setting behavior is often slow to respond to changing market forces.

In part this stickiness arises from the fact that in modern economies few prices and even fewer wage rates fluctuate continuously in response to short-run variations in the immediate balance between supply and demand in product or labor markets. Instead, most adjustments in wage and price levels occur only intermittently and by discrete steps, with the interval between successive adjustments a rather lengthy one in many cases. This results in substantial timing discrepancies between changes in market demand conditions and their eventual impact on wage and price levels.

Underlying this readily apparent feature of wage and price behavior in modern economies is the existence of considerable scope for the exercise of discretionary judgment in the setting of wages and prices in the short run, together with considerable uncertainty about how to use this element of discretion to the best advantage. This helps to account for another and perhaps even more important source of stickiness in the observed wage and price response to recent changes in demand conditions — the phenomenon referred to, for want of a better term, as the persistence of “inflationary expectations”. We return to this topic later in this section.

There are not many markets in a modern economy where the timing and magnitude of particular price and wage changes are entirely determined by impersonal market forces with no role for individual judgment or customary practices. The prices of some agricultural and other commodities are set in organized competitive markets in which there are minute-to-minute or day-to-day fluctuations in response to the impersonal forces of supply and demand. Most prices, however, are not set in this way. The Commission's research has

found a little evidence that larger firms respond more slowly than smaller ones to changes in the rate of demand expansion and that firms in concentrated industries appear more likely to be unresponsive to slackening demand conditions. This evidence, however, is weak and inconclusive. Even in areas of the economy where it would be difficult to argue that the sellers possess any significant measure of monopoly power, there are clearly important elements of discretion in price-setting.

It is hard to think of cases in modern labor markets where wages are established through a continuous auction process. Such a labor market would be one in which an unemployed person could turn up and by under-cutting the offers of others obtain employment for an hour, day or week. It is particularly obvious that where workers are unionized and collective agreements remain in force over a period of years this is not the way the process works. The fact that elements both of discretion and of monopoly power normally play a role in establishing wage levels under collective agreements leads to the idea that discretion and some degree of monopoly power are invariably found together. With only about a third of the non-farm labor force members of recognized unions, however, and relatively few markets for casual labor in which wages are set by something like a continuous auction process, it is evident that a wide range of wage and salary levels is determined under conditions where discretion exists but employees have little if any monopoly power to push up wages.

There is, however, some indication that the timing of the response to changes in economic conditions varies somewhat between union and non-union workers. Given the existence of long-term union contracts it could be expected that the prevailing wage rates of union members generally would respond rather more slowly both to increases and to decreases in the rate of demand expansion than those of non-union workers. Such evidence as is available in Canada is not inconsistent with this hypothesis.

In recent years these response lags may well have lengthened appreciably as a result of certain institutional developments, including the lengthening of collective bargaining agreements, and the increased use of comparative wage surveys associated with the spread of formal systems of personnel and pay administration in both the union and non-union sectors.

In our view these response lags and the persistence of beliefs and patterns of behavior formed on the basis of experience during the prolonged inflationary expansion of the 1960s are almost certainly the dominant factors in explaining recent wage and price trends.

Why should the current economic behavior of Canadians appear to be so strongly influenced by a continuing belief that a substantial rate of inflation now is a normal feature of economic life, and that any slackening of the pace of wage and price increases is unlikely to amount to very much or last for very long?

Presumably the answer lies in past Canadian experience of inflation and of the demand conditions which generated it. Canadians have witnessed an almost uninterrupted rise in the price level since 1933, associated with a persistent

tendency for average wage and salary levels to rise more rapidly than the underlying trend of productivity growth. Having experienced a persistent decline in the value of money over such an extended period, it should not be surprising that the public has come to expect it to continue. Some allowance for an “inflation factor” now seems to be incorporated, implicitly if not explicitly, in the trend of wages and prices and in the level of interest rates whatever the balance between demand and supply in markets for labor, goods and services, or credit.

Thus what is now observed when demand and supply appear to be in reasonable overall balance in the economy is a fairly steady positive rate of change in the price level rather than a zero rate of change. Similarly, fluctuations in the degree of demand pressure on capacity within the range of variation experienced in recent years have merely led to faster or slower rates of increase in wages and prices. An absolute year-to-year decline in the price level has rarely been recorded in recent memory, even in prolonged periods of slack demand and abnormally high unemployment.

There is reason to believe that the magnitude of the “inflation factor” built into economic behavior patterns in Canada has increased significantly in recent years. During the 1960s Canadians experienced almost a decade of unbroken economic expansion, culminating in an unusually protracted and severe inflation. Over a period of several years during the 1960s, rates of increase in wages and prices substantially higher than in the past gradually came to be regarded as normal and perhaps inevitable. A similar pattern of escalation can be seen in rents, professional fees, property values and interest rates.

In the market conditions created by a sustained surge of rapid demand expansion, those who risk pricing themselves out of their markets learn that the normal economic penalties attached to such behavior rarely come into play at all severely or for very long. The usual consequences of an overly-rapid escalation of costs and prices for the firm or industry concerned are to depress its sales volume, squeeze profit margins, and force cutbacks of production, employment and capital expansion programs. So long as market demand is kept expanding rapidly enough, however, the operation of these mechanisms is, in large measure, short-circuited.

Not only the unions, but also the firms that employ them, learn that unusually large wage increases can in fact be afforded under such conditions. The course of events proves to the union membership that aggressiveness in wage matters pays off, and discredits those union leaders who take a more cautious and moderate approach in bargaining. Executives who expose their company to a costly strike rather than accept an “unreasonably high” settlement discover, in retrospect, that the settlement was not greatly out of line after all. Similarly, it is not merely that firms push up their prices rapidly, but also that their customers – while complaining bitterly – prove by maintaining their scale of purchases that the market can support price increases of this magnitude.

It should not be regarded as surprising, therefore, that the lessons learned and patterns of behavior established over this lengthy period of buoyant demand and

severe inflation, have turned out to be highly resistant to the slackening of demand pressure which occurred in 1969-70. The public's unwillingness to believe that inflation was on the way out was reinforced, in this instance, by the widely-held view that the dampening of the economic climate was the result of deliberate policy actions rather than impersonal market forces. It was reasonable to believe, therefore, that adverse public reaction might well lead to an early reversal of these efforts to restrain the growth of demand.

Although a learning process of the kind outlined above, based largely on experience of demand conditions during the 1960s, would seem to go a long way towards explaining current wage and price behavior, such a view is by no means universally accepted as the only – or even the main – factor involved.

One popular explanation of contemporary inflation is the imported inflation hypothesis. It is frequently argued that foreign inflation – especially inflation in the United States – is bound to exert a dominant influence over the trend of prices in Canada at all times, and that the persistence of inflation in this country in recent years simply reflects the fact that the United States has continued to experience rapid inflation.

Those who argue that the trend of prices and costs in Canada is largely dependent on the trend of prices and costs in the United States base their case mainly on the historical record of broadly parallel movements in the domestic price levels of the two countries. This record is often interpreted as evidence that U.S. price and cost changes exert a direct and dominant influence over the behavior of Canadian prices and costs in the area of internationally-traded goods, with strong indirect “spill-over” effects on price and cost levels in other areas of the Canadian economy.

It is pointed out that the rising prices of imported materials and components enter directly into Canadian production costs, while Canadian suppliers of import-competing goods and of export commodities may typically base their own price increases on those of their foreign competitors. If such price increases raise profit margins in export and import-competing industries in Canada, it is argued that wage levels in these industries will come under upward pressure, with indirect “spill-over” effects on wage and price levels elsewhere in the economy.

There are grounds for skepticism that this is in fact the principal mechanism through which, in the short run, inflationary conditions in the United States exert their impact on the trend of costs and prices in Canada.

Even in the limited area of internationally-traded goods, it is clear that Canadian producers do not necessarily, or automatically, raise their prices in direct proportion to foreign price increases. In many instances they have instead taken the opportunity to increase their market share at the expense of foreign suppliers as, for example, Canadian steel producers appear to have done during the 1960s.

Moreover, it is obvious that changes in the exchange rate for the Canadian dollar must, in principle, greatly alter the impact of foreign price trends on

Canadian price movements. So far as its direct upward impact on the Canadian price level is concerned, a sharp fall in the exchange rate should have much the same effect as a sharp jump in the U.S. price level. Yet when allowance is made for the major reduction in the level of the exchange rate which occurred in the period 1960-62, considerable difficulties arise in explaining why this did not lead to a sharper divergence than actually occurred between the overall price level in Canada and that of the United States. Close direct links between the Canadian and foreign prices of many internationally-traded goods certainly do exist, but the overall price levels of the two countries are not so rigidly linked. It is clear that prices and costs in large areas of the Canadian economy such as construction and services, which do not compete directly either in export markets or with imports, respond only weakly and with long lags to the indirect influence of changes in foreign prices, foreign wages or the exchange rate.

The Commission's reading of the evidence is that the broadly parallel historical movement of prices in the two countries is not simply a matter of direct price links, but perhaps even more a reflection of broadly parallel variations over time in the degree of demand pressure on capacity in the two countries. Growing demand pressure in the United States spurs Canadian exports and capital investment and thus generates intensified pressure on Canadian productive resources. If, at the same time, it is regarded as an important object of Canadian policy to resist upward or downward pressure on the existing level of the exchange rate, the pursuit of an expansionary monetary policy in the United States in such circumstances may make it difficult for the Canadian monetary authorities to follow a substantially less expansionary policy in this country.

Thus, the emergence of strong demand pressures in the United States leads to intensified demand pressures in Canada, with the result that domestic cost and price levels in both countries tend to rise for this reason alone, quite apart from the influence of direct price links in the area of international trade.

The extent to which cost and price trends in Canada are exposed to inflationary influences from abroad through one or other of the channels mentioned above, is obviously related to the pervasive impact on Canadian attitudes, behavior and public policies of the vast array of information and opinion flows coming from the United States. Even so, however, Canadian exchange rate policy has clearly played a crucial role in the process. The extent to which Canada imported foreign inflation during the 1960s followed in large measure from the magnitude of the decline in the exchange rate at the beginning of the decade and from the importance attached to maintaining it at the new fixed level of U.S. \$0.925 over the next eight years.

Although it is easy to exaggerate the extent to which short-run price and cost trends in Canada are determined by those in other countries under a fixed exchange rate regime, it is nevertheless broadly the case that reasonable price stability in any one country cannot be maintained over any extended period in the face of substantial inflation abroad, without the insulation provided by a

progressive upward adjustment of its exchange rate. In this sense, the degree to which Canada imported inflation during the 1960s was more a consequence of Canadian exchange rate policy than of foreign inflation as such.

Another explanation for the persistence of inflation in the face of slack demand focuses on the “market power” of unions, corporations and other groups as an independent source of upward pressure on costs and prices. In attempting to come to grips with this position, it is apparent that many who argue along these lines in fact hold rather different views about the nature of the mechanism involved.

Some appear to concentrate on the fact that many economic units are in a position to exercise a degree of short-run discretion in price and wage determination rather than having to take as given a price that fluctuates freely in response to the play of impersonal market forces. We have already examined this aspect of wage and price-setting practices in our discussion of response lags and expectations, and noted that discretionary behavior is by no means confined to markets in which firms or unions exert a significant degree of monopoly power.

Others stress the ability of many private firms or groups to use their monopoly power to obtain higher prices or incomes than would prevail under more competitive conditions.

Still others embrace within the term “market power” the ability of politically influential groups to bring strong pressure to bear on governments. An example is the pressure on governments to expand demand sufficiently to prevent large increases in prices and nominal incomes from adversely affecting levels of employment and economic activity. We consider the monopoly and political pressure interpretations of “market power” in turn.

A common line of argument attributes to large corporations and strong unions a substantial degree of monopoly power which enables them to raise prices and wages with little regard for market conditions.

There can be no doubt that a substantial proportion of price and wage setting is done under conditions which are not purely competitive. Many industries are oligopolies, i.e., dominated by a small number of firms, and decisions on prices take into account the likely reaction of others. Similarly, labor unions and other less formal associations of employees are able to bring pressure to bear on employers which extends beyond that which can be brought to bear by any employee in a competitive situation who refuses to accept a job or leaves to seek work elsewhere. Given this fact there are, however, some basic points to be considered at the outset in any discussion of how these institutional features of the economy’s operation might be thought to account for the persistence of inflation under conditions of slack demand.

The first is that in principle, the possession of a certain degree of monopoly power enables those who exercise it to maintain correspondingly higher prices for their output or services at any given level of demand than they could obtain

under more competitive market conditions. But this is quite different from having an unlimited power to raise prices regardless of the state of market demand. The existence of a certain degree of monopoly power can explain *high* prices at a given level of demand, but not *rising* prices. Even the most powerful of monopolists knows that the level of demand sets some limit on how high a price he can profitably charge. This is because the more he charges per unit, the fewer units he will be able to sell. Beyond some point, charging an even higher price per unit would merely have the effect of reducing his profits, because of the magnitude of the decline in sales volume that it would entail.

Unions face rather similar limitations in pushing up wage rates. If they try to maintain too high a price for their services, labor costs will be so high and sales volume and profitability so low in their firm or industry that there will not be enough work to keep their members fully employed and take-home pay may be adversely affected through reduced overtime and short-time work.

It is not difficult to see that if the degree of monopoly power possessed by firms and unions had *increased* substantially over recent years, this could have served as an independent source of short-run upward pressure on price and wage levels. If the extent of business and labor monopolies has not been growing very rapidly, however, their role in the inflationary process during recent years becomes much more difficult to understand unless one can believe that they are now making much more effective use of such power as they possess than they were inclined to do a decade ago.

Such a possibility is not easily reconciled with the traditional though no doubt over-simplified assumption that the normal behavior of firms and employee groups taken as a whole, whether they have substantial monopoly power or very little, is to seek to obtain at all times the best price or wage they think market conditions over some relevant period will permit. Even if wage and price behavior typically reflects a much more complex set of objectives than simply trying to get as large an income as possible, it is by no means obvious why the degree to which these groups regard income maximization as an important consideration should vary widely and systematically in response to changing economic conditions.

More generally, it has been suggested that as a result of changing social and political attitudes in recent years, not only labor unions and business oligopolies but indeed organized interest groups of all kinds have become much more aggressive and effective in terms of the pressure they have been able to bring to bear in support of their members' income and job security objectives. This possibility too cannot be dismissed out of hand, although the evidence available for making a strong case along these lines seems to us far from conclusive.

Changes of some significance have occurred over the last decade in the degree of market power exercised by certain employee groups in Canada. There has been a major extension of collective bargaining throughout the area of public and quasi-public employment, notably in government, education and health services. Moreover, in certain industries where well-established unions have

operated for many years, such as construction, the union membership has not only increased significantly as a proportion of the work force but may also have learned increasingly effective ways of bringing bargaining pressure to bear on employers – and through them on the industry's clients. Many observers have noted a more restive attitude on the part of rank-and-file union members in recent years, whether related to the spread of similar attitudes of contestation in other areas of social life or to resentment over the effects on take-home pay of the higher taxes needed to finance the growing share of national income claimed by governments.

On the whole, however, direct evidence of a substantial growth in union power is hard to come by. Union membership in Canada has increased only slightly between 1960 and 1971 as a percentage of non-farm paid workers – from 32.3 per cent to 33.3 per cent. Moreover, since the early 1960s there have been few legislative changes in the field of industrial relations which have greatly strengthened the hand of organized labor in bargaining apart from those affecting public sector employees.

The deficiencies of existing data on rates of employee compensation in Canada do not enable a satisfactory overall comparison to be made between union and non-union wage rate increases over the 1960s as a whole. For what they are worth, however, the wage rate data show no striking difference, although it is clear that there are unorganized groups including some executive and professional categories which have obtained larger percentage increases than those obtained by many unions. Similarly, as far as average earnings data are concerned, no clear-cut systematic difference shows up over the 10-year period between the percentage increases occurring in highly unionized industries and in industries with a relatively large proportion of unorganized workers.

Many of the employee groups whose wage or salary gains during the 1960s were undoubtedly affected by the fact that they had become newly unionized or had significantly increased their union membership also experienced unusually strong public sector demand for their services over much of the period. The rapid expansion of educational, health and government services at all levels, together with the associated high volume of public construction projects, were obviously important factors in the rapid escalation of rates of pay for groups such as teachers, medical personnel, public service employees and many categories of construction workers. Thus the spread of collective bargaining into many non-commercial areas of the economy served to reinforce the upward pressure of expanding public sector demand on the wage and salary levels of the employee groups involved, and this in turn may well have served to escalate the wage demands of unions in the private sector of the economy.

It is sometimes thought that data on income shares provide support for the belief that a persistent levering up of average wage levels, presumably spearheaded by powerful unions, has been the root cause of recent inflation. It is true that the proportion of net national income shown in the National Accounts as wages, salaries and supplementary labor income is considerably higher today than it was in the early 1950s. This would seem to be largely accounted for,

however, by the strongly expanding share of national income generated in the government sector and non-commercial services (the great bulk of which takes the form of employee compensation) as against the declining share of national income received by self-employed proprietors of farms and other unincorporated businesses.

The distorted impression created by these structural shifts in the economy is much less serious if attention is focused on the behavior of income shares in that part of the non-farm economy which is organized on a commercial, profit-making basis.

Over the whole period since the early 1950s, the share of employee compensation in total non-farm business income does not seem to have risen greatly. This in itself proves little one way or the other about the validity of theories of cost-push in which the market power of unions plays a leading role, non-union employers have little alternative but to match increases in union wages, and the authorities feel compelled to expand demand enough to maintain employment.

What is more difficult for such theories to explain is the fact that over this period the share of employee compensation in total non-farm business income has gone through successive, and sometimes lengthy, periods of contraction as well as periods of expansion in relation to the share of profits and other returns to capital. The pattern of these share variations is clearly related to cyclical swings in the rate of growth of demand, output and productivity, in conjunction with the short-run stickiness of the trend of wage rates. Thus although labor's income share was on a rising trend from 1964 to 1970, over the previous seven years it had been trending downward in the face of a strong and sustained rise in the share claimed by profits and other returns to capital.

Evidence of a growth of monopoly power on the part of corporations is not easy to find. The Commission's research has failed to find any substantial evidence that prices have been pushed up more rapidly over the last decade in relatively concentrated industries than in industries whose output is much less dominated by a few large firms. Moreover the performance of profits over recent years is difficult to reconcile with a belief in greatly strengthened business monopoly power. After a substantial increase from 1957 to 1964 there was an almost uninterrupted decline in average profit margins from 1964 to 1970 followed by a renewed rise in response to improving economic conditions. Similarly it is not obvious that in general there have been legal, institutional or other structural changes over the years which might be thought to have greatly strengthened business monopoly power.

One apparent exception is the 1967 revision of the Bank Act which, by removing some of the special constraints on the chartered banks, strengthened the relative position of these dominant firms in the financial industry. This and other factors played a part in substantially improving the profit position of the banks in recent years, a development which has attracted a good deal of public attention. It is worth noting, however, that one of the main purposes of the

change in the Act was to expose non-bank lending institutions to increased competition from the chartered banks in areas of lending business in which the latter had previously found it difficult or impossible to operate profitably, in spite of their typically lower costs, because of various legal restrictions. This has in fact happened, and a case can be made that as a result borrowers have been able to obtain access to various kinds of credit more readily or at lower cost than would likely have been possible otherwise.

Whether the present degree of competition found in Canadian financial markets can be regarded as adequate is, however, a different issue. Many members of the public are convinced that it is not, just as others are equally certain that some unions are too powerful, or that there is inadequate control over the incomes of physicians and surgeons under existing medical schemes. These questions, however, have more to do with whether certain prices or incomes are already too *high* than with the rate at which they are *rising*.

Although the evidence is not sufficiently clear-cut to support dogmatic conclusions, it seems to us that such changes as appear to have occurred in the degree of monopoly power exercised by organized labor or business have not been a dominant factor in the substantial increase in costs and prices experienced over the period as a whole since the early 1960s.

Finally, the term “market power” is used to embrace the political pressure exercised on governments by influential interest groups. This raises questions on which it is difficult to find firm evidence. One cannot rule out the possibility that major changes in social and political attitudes and in the balance of power among competing economic interest groups are already occurring and may become increasingly important in this country. Many informed observers argue that changes of this character in a number of European countries have fundamentally altered the environment in which demand management must be conducted and have led in various ways to a much stronger inflationary bias in economic policy than in the past. Frequent and successful confrontations of the legal authority of governments by powerful interest groups are one example of this. Another is the intensity of the pressure on governments to use rapid demand expansion as a means of maintaining employment levels in the face of large cost and price increases.

The possibility that developments in North America are leading in the same direction cannot be ruled out, but at least as yet, recent Canadian experience does not seem to us to provide conclusive evidence that pressures of this kind on the conduct of public policy have become nearly as strong as they are said to be in Europe.

WHY HAS AVERAGE UNEMPLOYMENT BEEN SO HIGH?

In the course of the preceding discussion we raised the question of how the Canadian economy could have been subject to significant excess demand pressure when the national unemployment rate was still as high as 4½ to five per cent of the labor force. Our analysis of the contemporary problem of inflation in Canada would be incomplete without some further comment on this important matter.

It is a sobering observation that although the Canadian economy has been exposed to sufficient intermittent demand pressure since the early 1950s to raise the Consumer Price Index by about 50 per cent, the national unemployment rate over the same period has averaged slightly higher than five per cent of the labor force. What could account for such a high average level of unemployment in Canada?

Though far from an ideal measure for this purpose, the national unemployment rate in Canada is a widely-used measure of the degree of tightness in labor markets and, indirectly, of the margin of spare productive capacity in the economy. The definitions of who is in the labor force and who is unemployed are necessarily arbitrary, and in a number of European countries unemployment is measured in widely differing ways. The level of unemployment in the United States, on the other hand, is measured in much the same way as it is in Canada, and on the average it has been only marginally lower than Canada's unemployment rate since the early 1950s. The impression is probably correct, however, that, even if the statistical measures used in various countries could be adjusted to provide a reliable basis for comparison, Canada's average unemployment rate would still turn out to be relatively high by international standards.

A striking feature of Canadian unemployment experience has been the persistence of marked regional differentials in unemployment rates. In the more outlying regions of the country, particularly Eastern Quebec, the Atlantic Provinces and British Columbia, well-above-average unemployment rates are characteristically found whatever the level of the national unemployment rate. In the densely populated and heavily industrialized areas of Southern Ontario, on the other hand, the labor market appears to function with a relatively high degree of efficiency by international standards and at comparatively low average

levels of unemployment. Thus when the seasonally adjusted national unemployment rate has been approximately five per cent, the actual level of unemployment of workers over 25 years of age at the seasonal low point in September has typically been about two per cent of the corresponding age group in the Ontario labor force. If labor markets in all parts of the country functioned as efficiently as this, the average Canadian unemployment level would not be greatly out of line with that of most other industrial countries.

The fact of the matter is, however, that at levels of aggregate demand which generate some strain on productive capacity and an unduly tight labor market in the industrial heartland of the country, unemployment remains relatively high in the less buoyant regions.

Why is this? Why is it that the basic economic mechanisms which might be expected to lead to a more even distribution of unemployment among the various regions of Canada do not appear to work effectively enough to produce this result?

It might be expected, for example, that if there were substantial unemployment in one region and a much wider choice of job opportunities available in another, there would be a flow of people from the high to the low unemployment areas. If there were no reluctance to move and no costs involved, the migration of workers might be expected to go far towards evening out differential levels of regional unemployment.

Labor mobility of this kind has in fact been apparent in Canada on a substantial scale over a long period of years, notably from the Atlantic Provinces to the central regions and from the Prairie Provinces to the west coast. In a country as spread out geographically as Canada, however, the information, transportation and relocation costs to be borne in the process of successful job search in other regions pose serious difficulties for job-seekers living in outlying areas. Cultural and linguistic differences pose an even more formidable barrier to the ready movement of workers between Quebec and most other regions of Canada, although in earlier decades there was a considerable flow to New England, Ontario, New Brunswick and other parts of Canada. As is pointed out below, relatively little advantage has been taken of government programs under which grants are available to encourage the exploration of job possibilities in other regions and to assist in financing relocation.

The upshot is that interregional labor mobility in Canada has not been great enough in the past to bring about any marked reduction in differential levels of regional unemployment, nor does the situation seem likely to change dramatically in this respect in the next few years.

The fact that there is limited labor mobility to more buoyant areas from those regions of Canada which typically experience well-above-average levels of unemployment does not, of itself, explain what causes persistently high unemployment in these regions in the first place.

One possibility which is often mentioned is that the economic and social structure of these regions poses special difficulties in matching the particular

skills, training and preferences of those seeking work with the particular requirements of the job vacancies that arise. Many of the more obvious structural characteristics of labor markets in these regions which might help to account for their higher-than-average unemployment levels are common in some degree to labor markets generally in Canada, though much less important in other parts of the country. This is true, for example, of the unusually wide range of seasonal variation in job opportunities in these regions, whose employment base is heavily dependent on a narrow range of seasonal industries such as forestry, fishing, agriculture, tourism and construction.

It seems doubtful, however, that special structural difficulties of this kind and the consequent problems of matching job-seekers with available jobs can possibly be the whole explanation for the relatively high unemployment typically found in these regions. The impression is probably correct that even if workers with the required skills and training were readily available locally to fill all the existing vacancies, there would still be a persisting situation of substantially fewer local job opportunities than unemployed workers seeking jobs.

Temporary imbalances of this kind in the labor markets of these regions are not difficult to understand, but a *chronic* imbalance of substantial proportions between the number of workers looking for jobs at going wage levels and the number who can be profitably employed at these wage levels is a distinctly puzzling phenomenon. Basic economic theory suggests that if market forces are allowed to operate, the price of labor should tend to adjust, at least over the longer run, to a wage level at which the number of workers in demand by employers and the supply of workers willing to take these jobs come into approximate balance.

Wage levels in eastern Canada are typically substantially lower than in the central industrialized regions, partly reflecting productivity differentials which in turn arise from differences in resource endowments, locational advantages, and levels of managerial and technological skills. The larger the wage differential between eastern and central Canada, relative to the productivity differential, the broader the scope for the profitable employment of labor in Eastern Quebec and the Atlantic Provinces. Historically, however, it has not proven easy to narrow productivity differentials and there have been strong political and institutional forces at work which have resisted any widening of regional wage differentials and indeed worked to narrow them if possible. General economic analysis would suggest that this contributes to the persistent maladjustment of regional labor markets in Canada.

The fact that even in the industrial heartland of Canada unemployment is normally somewhat higher than in many overseas countries would seem to be partly a reflection of differences in economic and social structure. In many overseas countries the flow of young people entering the labor market has been proportionately much smaller in recent years than in Canada, and institutional arrangements for directing young people into specific training programs or

permanent employment are more highly developed. Although such arrangements may well involve a degree of channelling inconsistent with Canadian views on the freedom of occupational choice desired for young people, the question remains why the vast sums spent on secondary and higher education in Canada often leave students so ill-prepared to find a job.

Few overseas countries experience as wide a range of seasonal variation either in job opportunities or in labor force participation as is found in Canada. It may also be the case that frequent job changes by adult workers, the intermittent employment of married women in part-time or temporary jobs, and the holding of secondary jobs as regular hours of work have shortened are more common practices in North America than in most other societies. High job turnover rates appear to be a normal feature of the Canadian labor market. Such statistics as are available for past periods suggest that on the average, separations occur in something like six per cent of existing jobs *each month* and a similar percentage of jobs are newly filled. Job turnover figures for the United States are of much the same general order of magnitude. Although much of this turnover involves no interval of unemployment or only a very brief one, many job changes of this character are undoubtedly reflected in the standard unemployment measures. More generous unemployment insurance benefits, including a reduction in the length of previous employment required for qualification purposes introduced in 1971, may be reflected in more persons changing jobs and also in more people being counted as unemployed rather than as outside the labor force.

In economies which are largely organized on the basis of self-employment on the family farm or in family business, a decline in demand typically results in under-employment and loss of income for the workers involved rather than a rise in measured unemployment. In most parts of Canada other than the Prairie Provinces, a very high proportion of the labor force work as employees, and there has been a relative shrinkage of employment in the farm and unincorporated business sectors of the economy over many years.

There are, of course, obvious reasons why in any country some minimum number of temporarily unemployed persons are likely to be looking for work at any given time, even with efficient labor markets and under normal demand conditions. For example, persons counted as presently unemployed and actively seeking work include many young people looking for their first job; immigrants who have recently arrived in Canada; many workers whose labor force participation is weak or intermittent and who are merely looking for temporary or part-time employment; many who have left their previous employment because of dissatisfaction between themselves and their employers; and many who have been unfortunate enough to be laid off for seasonal reasons or because of work stoppages or shifts in demand between particular firms or industries.

Even when an economy is generating a sufficient number of job vacancies to suit the skills and preferences of those seeking employment, there are various reasons why the process of matching up individual job-seekers with the appropriate job vacancies is bound to take some time. Both employers and employees have to spend time searching in order to find the best employees

available for the job and the best jobs available for the job-seekers. Up to some point it pays both employers and job-seekers to accept the costs of undertaking a more thorough and lengthy search rather than accept the first applicant or first job opportunity that comes along.

Although all of the reasons why the normal level of unemployment in Canada is relatively high are not fully understood, it will be apparent from the above discussion that a combination of factors is probably involved, many of them reflecting deep-seated characteristics of Canada's regional economic structure and labor markets. It seems clear that the reason price and wage trends begin to accelerate in Canada at such high levels of national unemployment is closely connected with the fact that the regional distribution of unemployment is typically so uneven.

THE CHOICES FOR POLICY

What are the policy choices which emerge from this view of recent inflation in Canada?

In particular, what policy choices are open to us in situations like that of recent years, where a substantial overshoot of demand in the past has led to a marked escalation of the pace of inflation which still persists and may yet accelerate again?

There is a basic issue to be faced at the outset. Although virtually no one favors inflation for its own sake, there are those who believe there is an inherent conflict between the way demand would have to be managed in order to keep unemployment to a minimum and the way it would have to be managed in order to maintain reasonable price stability. In their view, we have no choice but to put up with a certain amount of inflation—perhaps even with inflation which gradually becomes more severe and chronic over time—if we are to keep the economy under sufficient continuing demand pressure to realize our potential output and hold the level of unemployment to a minimum.

Is this view substantially correct, or is it based on highly questionable assumptions?

It is not difficult to see how the idea developed that we could maintain more rapid economic growth and lower unemployment if only we were prepared to put up with more rapid inflation.

On past occasions when the rate of inflation has fallen to minimal levels, this has usually occurred during periods of slowly rising demand, sluggish output growth and abnormally high unemployment. When a faster rate of demand expansion has subsequently developed, this has led initially to substantial gains in output and employment but also, before long, to sufficient acceleration of the pace of inflation to attract growing public attention and concern.

This has led to the conclusion that it should be possible to maintain enough demand pressure in the economy to keep unemployment down to quite low levels for an indefinite period, provided the public were prepared to live with some degree of more or less continuous inflation. The lower the average level of unemployment that was desired, the higher the average rate of price increase

that the public would have to be prepared to tolerate, the approximate terms of these “trade-off” possibilities being revealed by past experience.

In recent years the suspicion has grown that it may be more difficult than appears at first sight to take advantage of this apparent “trade-off”. In many countries, inflation has lingered on during recent periods of slack demand and relatively high unemployment at appreciably higher rates than might have been expected on the basis of earlier experience. When demand has revived and unemployment declined, these rates of inflation have escalated even further.

This raises the disturbing possibility that the “trade-off” options open to us may have been worsening over time—that in order to hold unemployment down to any given level may now require the acceptance of substantially more rapid inflation than might have been expected only a few years ago.

Economic theory suggests an explanation for this phenomenon. It has long been argued that if everyone were capable of anticipating the future rate of inflation correctly, it should make no difference to their actual economic behavior whether the value of money was declining by “x” per cent a year or twice “x” per cent a year. Over time, the prices at which all economic transactions were conducted would simply be adjusted upward at the appropriate rate.

No one argues, of course, that people are in fact capable of anticipating at all correctly how rapidly inflation will occur. At the same time, however, no one denies that people can learn from past experience and modify their behavior accordingly. It may well be the case that past experience of inflation leads people to revise upward their notions of how rapidly inflation is likely to occur in the future, and that as a result the “trade-off” works only to the extent that the actual rate of inflation continues to outrun the rate the public has learned to expect.

A concrete example of how this might be expected to work may clarify the point. Let us leave aside for the moment the complications which arise from external transactions and foreign influences, and consider the case of a self-sufficient economy which has been operating for some time around a level of capacity utilization at which there has been no strong tendency for the rate of inflation either to speed up or slow down. Suppose that the level of money demand in this economy has been rising fairly steadily at an annual rate of about seven per cent and the level of real output—determined by the basic forces of capital accumulation, labor force growth and underlying productivity improvement—at an annual rate of about five per cent. This will mean that the price level has been rising at a rate of about two per cent a year—a rate of inflation which people might not unreasonably have come to expect to continue indefinitely.

The adoption of more expansionary fiscal and monetary policies in these circumstances would presumably stimulate a more rapid increase in the overall level of money expenditure in the economy—let us say to a new higher rate of 10 per cent a year. With excess demand conditions now becoming dominant in markets for goods and factors of production, this will lead to unusually large

gains in production and employment so long as the rise in price and wage levels fails to accelerate correspondingly.

No doubt the public will soon begin to notice that market demand has turned more buoyant, and firms and employees will find that prices and wages can be raised more readily than they had come to expect on the basis of past experience. But it will take time for them to recognize the change in the economic environment and to respond to it fully. The unusually rapid growth of output and employment will push capacity utilization rates up to abnormally high levels and tend to reduce unemployment to abnormally low levels. Increasing strain on productive capacity and growing tightness in the labor market will generate intensified upward pressure on price and wage levels, and in due course the rate of inflation will begin to accelerate substantially.

If the growth in money demand is maintained at its new rate of 10 per cent a year, the extra stimulus to output and employment will become progressively weaker as the rate of increase in the price level moves higher, and it will eventually disappear altogether once price inflation reaches a five per cent annual rate. This will bring the rate of growth in real output back down to the five per cent annual rate from which it originally started, with corresponding effects on the rate of growth of employment.

The above account assumes an adjustment process which may well be unrealistically smooth. If, at some stage, cost and price increases were to overreact to the degree of demand pressure, output and employment levels might be temporarily depressed for a time in the course of the period of adjustment.

In the end, the full adjustment of the economy to the stepped-up rate of demand expansion would merely have raised the inflation rate correspondingly, with no lasting effect on the growth rate of output or employment.

If an attempt were made to continue to run the economy at abnormally high levels of capacity utilization and abnormally low levels of unemployment, the only way this could be done would be by progressively stepping up the rate of expansion in money demand beyond 10 per cent a year in order to offset the effects of the progressively rising rate of inflation of the price level. If at some stage public pressure to call a halt to the process became irresistible, it is difficult to see how this could be done without major disruption of the economy and very serious adverse effects on employment. Nevertheless, on the basis of the oversimplified analysis outlined above, it will be seen that so long as the public were prepared to tolerate an *accelerating* rate of inflation which continued to exceed their expectations, some benefit in terms of output and employment levels could be maintained.

The above analysis leads to the rather obvious conclusion that, if it lasts long enough, unanticipated inflation tends to become transformed into anticipated inflation. Since there are important differences in the consequences of inflation depending on the extent to which it is correctly anticipated, much depends on

how long it takes people's price and wage behavior to adjust to changing levels of money demand in product and labor markets.

A decade ago or even a few years ago it was possible to argue that the lags in cost and price adjustment to a stepped-up level of demand pressure were very long. As economic experience under policies based on this assumption has accumulated, however, so have serious doubts about whether the hoped-for employment and output gains which these policies are supposed to make possible are either very large or very lasting. People do learn from their experience of inflation and do adapt their wage and price behavior accordingly.

Although, as we shall see, the notion of a fully anticipated inflation is a theoretical construct rather than a phenomenon likely to be observed in the real world, it is certainly the notion that many people have in mind when they argue that inflation is relatively harmless.

All that one needs to assume in order to regard inflation as relatively harmless is that it is fully and correctly anticipated by almost everyone and that institutional practices have adapted to the point where almost everyone is effectively protected from its effects. Thus, if an annual rate of price increase of "x" per cent became the norm instead of the average rate of a little more than two per cent experienced in Canada between 1953 and 1970, and if it were certain that this average rate would be maintained in the future, adjustments of the following kind could be expected to take place. Average wage and salary levels would tend to rise over time at something like the average rate of productivity growth plus "x" per cent, interest rates on average would tend to be the "real" rate plus "x" per cent, pensions would be escalated by "x" per cent a year and the exchange rate would tend to depreciate or appreciate over time as required in order to accommodate differential rates of inflation between Canada and other countries. In short, life would go on in much the same way* as if everyone believed in reasonable price stability and prices were in fact kept reasonably stable.

Adjustments very similar to those described above do, in fact, take place in countries where relatively high rates of inflation are experienced on a continuing basis. It will be realized, of course, that any government capable of maintaining a steady 10-per-cent or 20-per-cent rate of inflation would be equally capable of maintaining a steady two-per-cent rate. Since nothing would be gained by maintaining a higher rate rather than a lower one once these became fully anticipated, any such government would no doubt choose the lower one. This is perhaps why there are many examples of countries where, over considerable periods of time, people expected and got reasonable price stability, while in countries with chronically high rates of inflation these rates are not steady but change significantly from year to year and sometimes from week to week.

Thus as a practical matter, if we leave aside the possibility of intermittently escalating inflation, the choice appears to be between reasonable price stability or a significant degree of inflation at rates which vary considerably over time.

**Economic theorists have pointed out that if currency and demand deposits continued to bear no interest there would be a tendency to economize in the use of money and this would be wasteful. This also could be remedied by appropriate institutional changes.*

Inflation of this kind keeps people guessing. At times it will turn out to be more rapid than people had anticipated, and at other times less rapid than they had expected.

Is inflation of this kind worth the candle? It offers the temptation of benefiting from time to time from the short-term gains in output and employment generated by increases in the pressure of demand which give rise to unanticipated inflation. These gains have to be balanced off against the haphazard redistribution of income and wealth which accompanies unexpected price changes and the resulting social unrest, disruption of markets dealing in fixed value assets, and the waste of the time and effort required as people try to devise effective ways of protecting themselves against the process. If action is eventually taken to restore the degree of price stability which existed prior to the outbreak, there will be temporary but significant losses of employment and output which are likely to exceed the previous gains. If, in addition, one takes into consideration the redistribution and other adverse effects of changes of this kind in both directions, it seems clear that episodes of this kind yield a net loss.

There is a comment in the Economic Report of the President of the United States for 1971 which reflects the feelings of those with policy responsibility during a period in which the chickens come home to roost:

"We have now come to see more vividly than ever before how long and painful is the effort to halt the inflationary process once it has been let loose. The avoidance of inflation is always, of course, an objective of national policy, and was an objective in 1965-66 when the present episode began. But this objective may not get its proper weight because of failure to foresee the losses of output and employment that will later be entailed in ending the inflation. Remembering the experience of 1969-71 should help to correct this error."

Those who advocate unanticipated inflation, however, do not do their calculations in this way. They are prepared to balance off the initial gains in output and employment against the degree of redistribution and disruption involved, but they generally fail to make any allowance for the output and employment losses incurred in trying to bring the surge of inflation back under control. In short, they assume a one-way movement in price and cost increases without corrective action. If this relaxed approach were taken to each successive upward ratcheting of the rate of increase of costs and prices, a stage would surely be reached at which the patience of the public would finally be exhausted and an attempt to halt the process would have to be made, even though by then such action would pose very serious problems of adjustment.

The discussion in this section so far has left aside the international aspects of inflation in particular countries. To many this is the central issue, and the problem of inflation in Canada in their view is of little account so long as we keep more or less in step with the pace of inflation experienced by our major trading partners. Indeed, for those who believe the ideal world to be one in which there are no changes in exchange rates, countries like Canada have little

choice but to accept much the same average rate of price increase as that occurring in the major economies. Given this reluctance to alter exchange rates, a country which inflates at a faster rate than the outside world will in time generate a balance of payments problem of increasing severity. In time it will be forced to take measures to restrain demand, perhaps accompanied by a devaluation. Thus, when it is argued that inflation must be controlled or the country's international competitive position will deteriorate, this is based on the notion that the exchange rate must be maintained at some fixed level or that there are strong objections to letting it decline enough to offset the effects of a differentially high rate of inflation.

Even though in the short run resort to exchange rate devaluation, depreciation or foreign exchange controls is capable of shoring up a country's competitive position temporarily, the effectiveness of such measures may well decline rapidly with repeated use. The intermittent relief gained in this way may well lead the public to conclude that the relative rise of the country's internal price level is likely to continue or even to accelerate, and to adapt its wage and price behavior accordingly

Before drawing this discussion to a conclusion, there are two general comments which remain to be made. The first is that it is important to avoid exaggeration in referring to the undeniable harm caused by inflation. There have been instances in history where the pace of inflation has been allowed to accelerate so far out of control as to end in hyperinflation and virtually total breakdown of the functioning of the economy. There have been many more instances, however, of countries with varying and sometimes extremely high rates of inflation which have retained enough control of the process, and adapted to it successfully enough, to prevent such a breakdown. It is not necessary to believe that inflation leads inevitably to calamitous consequences in order to believe that it is nevertheless a matter for serious concern.

Similarly, it is clear from what has been said above that phrases such as "inflation robs us all" convey a misleading impression. One reason why inflation is unpopular is that many people regard any increase in their own money incomes simply as a suitable reward for their capacity and effort, while they regard any increase in prices as taking away some of their just deserts. With the obvious exception of those who have to live on fixed amounts, the money incomes of most people are inflated by the same process which raises their living costs, and in many cases the robbery is more apparent than real.

While it is important to maintain a balanced perspective about the consequences of inflation, it is also important to be clear on what is involved. Discussions of inflation often become deeply entangled in questions of morality. One side argues that virtually any degree of unemployment is immoral, especially since it bears heavily on some of the most vulnerable members of the community. Others regard it as immoral to adopt inflationary policies which arbitrarily redistribute income and wealth, especially since some of those who suffer are also among the most vulnerable members of society.

Even if a resolution of these differing views is unlikely, it should at least be recognized that inflationary policies will only succeed in raising output and employment to the extent that people are misled about what is happening to the value of money. If governments were to commit themselves openly to following inflationary policies, they would risk losing the output and employment benefits sought. To obtain the maximum effect governments would have to pursue such policies while denying that they were doing so. There are many who would hold that such behavior is a normal requirement in many areas of public policy. Others take a different view. At the very least those who advocate inflationary policies should recognize that the issue exists.

In our view, there are strong grounds for believing that attempts to keep economic systems operating flat out are likely to encounter increasing difficulty over time in coping with people's ability to learn from their experience of inflation and to adapt their wage and price behavior accordingly. Over a period of years, there may well be little to show from such policies except the amount of inflation they have generated.

In the Commission's view, therefore, a high degree of skepticism is justified with respect to the alleged benefits which are said to be obtainable by learning to live with inflation. The case for accepting inflation sounds to us remarkably like a counsel of despair dressed up as a sophisticated long-term policy prescription. One can conceive of particular situations of such gravity that it might be the lesser of evils to risk making future inflation somewhat worse for a time in order to cope with immediate problems. As continuing policy, however, such an approach strikes the Commission as both short-sighted and futile.

OTHER POLICIES FOR REDUCING UNEMPLOYMENT

We have argued above that attempts to rely on demand policies that generate substantial inflation to achieve and maintain minimum levels of unemployed manpower and other productive resources in Canada are likely to be frustrated in large measure over the longer run by the tendency of the public to adapt its wage and price behavior accordingly. This suggests that if it is to be sustainable, the level of economic activity must not put so much demand pressure on important sectors or regions of the economy as to bring about a significant escalation of increases in cost and price levels. We have already seen, however, that because of regional and other differences in unemployment rates, a decline in the seasonally-adjusted national unemployment rate into the 4½ to five per cent range during the 1960s appears to have set the stage for a subsequent escalation of this kind. This is a high figure by international standards and much attention has understandably been given to policies which might reduce the level of unemployed resources at which rapid increases occur in costs and prices. We now turn to the question of what can be expected from these policies.

When ways and means are being considered for reducing the level of unemployment at which price and cost increases become substantial, pride of place is usually given to manpower policy. This is understandable since dealing directly with specific imbalances in the labor market seems the most obvious way of achieving this objective. It is argued that if there are vacancies in Ontario and significant unemployment in Quebec and the Atlantic Provinces, then migration to Ontario will make possible continued expansion while reducing the unemployment rate in the less buoyant parts of the country. Similarly, if there are vacancies for skilled labor and applicants for employment who lack skills, then manpower training programs can fit the unemployed for the jobs which are available. If economic change renders some skills obsolete and opens up vacancies for those holding other skills, retraining programs can help in adapting the supply of labor more effectively to the new pattern of demand. More generally, the manpower authorities can improve the functioning of labor markets through the provision of information, counselling and the placement services of an employment agency.

There was a time when the notion that the government should subsidize the operation of labor markets on a large scale would have seemed surprising.

Nevertheless, beginning with the national coordination of information and placement services several decades ago, the public has step by step accepted the view that governments should become deeply involved in providing a variety of manpower services including very substantial grants to what is in effect a large-scale adult education program.

What is at issue here is not whether policies of this kind are or are not desirable, but rather what could reasonably be expected from them in raising the sustainable level of utilization of our manpower and other productive resources.

To the extent that Canadian unemployment levels reflect the absence of effective placement services or lack of relevant skills rather than insufficient job opportunities, it should be possible to reduce them by providing improved information, counselling and placement assistance together with well-conceived training programs. We have already seen, however, that when national unemployment is in the critical range at which cost and price increases accelerate, it is typically the case that the level of unemployment in certain parts of the country — notably Ontario — is already low. Thus there would not appear to be great scope for reducing unemployment further in such regions through placement and training programs of this kind. In the less buoyant regions of the country, it appears that in both bad times and good there is a substantial overall surplus of applicants over vacancies for many categories of jobs. In principle more efficient job information and placement services could help reduce this imbalance. Only a limited part of this surplus of job-seekers, however, could be eliminated by training programs designed to impart skills for which there was an unfilled demand within these regions.

Indeed it is difficult to see how substantial reductions in the sustainable national unemployment rate could be achieved without a successful attack on regional unemployment differentials, either through greater mobility of labor out of the less buoyant regions or the use of devices to stimulate the more rapid creations of jobs within these regions. The mobility solution is one with automatic appeal to those who live in the more buoyant parts of the country. Apart from those concerned with problems of over-crowding in such areas, they see it as a way of dealing with the problem which involves less cost to themselves and which is more in line with natural economic forces than attempts to subsidize the creation of jobs in the less buoyant regions. It is not surprising that this solution has much less appeal for those who would have to move, particularly if this involves a different language and cultural environment. Nor is the prospect attractive for those who would be left behind, with their families and friends scattered in other parts of the country and their communities smaller and less vigorous as a result. Thus even though wage differentials have persisted over many decades, the adjustments in manpower and other resources have not gone far enough to achieve more nearly balanced employment levels across the country.

It is clear from the statistics on population movements, of course, that in fact regional migration and immigration have been the principal means by which partial adjustment to the differing rates of employment expansion in the various

regions of the country has taken place. It will remain true that many of those faced with poor prospects in their own areas will seek opportunities elsewhere. It is not surprising, however, that those with experience in the manpower field are acutely aware of the many obstacles to the success of any program of assisted migration from the less buoyant regions.

Experience to date with the kinds of manpower policies referred to above is not inconsistent with the view that progress in lowering average unemployment rates by such means is unlikely to be rapid, but as yet one cannot speak with any certainty. While the information, counselling and placement functions have been carried out over an extended period there has been a considerable expansion of these activities in recent years. Given the slack demand conditions of 1970-71, it could be argued that we have not yet had an adequate chance to see what has been accomplished.

Much the same is the case with the training programs. It is true that very large expenditures were made on improved training facilities earlier in the 1960s, but of the \$1,300 million of current expenditure on training programs for adults from 1960-61 to 1971-72, \$1,150 million have been spent since 1967-68. Moreover, within the last year a major program of on-the-job training has been undertaken, the results of which cannot be evaluated fully at this stage. Here again, the fact that recent unemployment rates have been well above the critical range at which cost and price increases accelerate makes it difficult to assess how far these programs may have contributed to lowering this threshold.

Much the same can be said of programs to encourage labor mobility. When the general level of unemployment is high, job opportunities are relatively scarce even in the more buoyant regions and thus offer less encouragement to mobility. It is also evident that very little use has been made of the government grants provided for this purpose under various programs. The first of these is a trainee travel grant designed to help offset the transportation costs facing enrollees in training programs. The second is an exploratory grant, the function of which is to expand the area within which people are able to look for work. Unemployed persons can be authorized by their Canada Manpower counsellors to receive an exploratory grant including a temporary living allowance for the family. The third category of assistance consists of relocation grants available to those who have already found work in other areas and who apply for aid in meeting resettlement expenses. These include transportation and moving expenses for the worker and his family, a re-establishment allowance and a home owner's allowance. In 1971-72 less than 1,500 persons received assistance for relocating in other regions, with around 700 from the Atlantic Provinces and Quebec out of a labor force in these provinces totalling just over 3,000,000.

In summary, some forms of manpower policy such as the training programs have substantial economic and social effects, but it remains questionable whether they can be expected to do a great deal to reduce the critical range of national unemployment at which inflationary problems arise. Others, such as measures to encourage labor mobility, could contribute to a better matching of

job vacancies and job-seekers within – and to some extent among – regions, but there are obvious limits to their widespread use by the public.

Another approach for dealing with regional unemployment differentials is the regional economic expansion program, which in general subsidizes the bringing of jobs to workers in the less buoyant parts of the country rather than attempting to subsidize the movement of workers to jobs. As in the case of manpower training, this program has only been operating on a major scale for a limited period and it is too early to reach conclusions on what it might accomplish in reducing these differentials. It is being more widely recognized, however, that the problem is a deep-seated one which will not yield easily to this or other techniques. Moreover, as with all programs involving a transfer of resources from one group or one region to another there are constraints on how far they can be carried.

Similar constraints operate in the area of selective demand policies. This policy approach aims at stimulating demand in particular regions or industries which are operating well short of capacity, while avoiding bringing excess demand pressure to bear on regions or industries where little slack exists. Experimentation along these lines has been a feature of recent budgetary policy in Canada, and also to some extent of government lending programs.

In addition to the regional dimension of the problem there is also obvious scope for a similar approach in stabilizing demand over time in particularly volatile industries. The construction industry is a notable example. Wide variations in the level of activity and employment in this industry have led to frequent suggestions for evening out the flow of construction work. Over the course of the last three years the Commission has been involved in a variety of consultations with employers, employees and clients of the construction industry. Among other steps taken it has helped to initiate action on a program to improve the flow of information on the future construction plans of governments and other clients of the industry. It is evident, of course, that better information is only a first step towards more advanced and coordinated planning of construction activity and employment. Here again the magnitude of the technical and other difficulties to be overcome should not be underrated.

Some economic policies and institutional influences work in the direction of increasing unemployment. Mention has already been made in an earlier section of the strong social and institutional forces which have long resisted any widening of regional wage differentials, and indeed worked to narrow them if possible. Measures which make unemployment less unattractive, such as more generous unemployment insurance benefits and welfare payments for those who are fit and able to work, can also be expected to influence unemployment in an upward direction. The same is true of significant increases in legal minimum wages. The impact of such increases is often assessed solely in terms of the direct employment effects on those currently employed at the minimum wage. What is often not recognized is that if the increases in the minimum wage are large enough to have an effect on a significant part of the wage structure (including

the wages of those above the minimum) this will tend to reduce the opening up of new employment opportunities for those in the categories affected.

The policy measures discussed earlier in this section affect the average level of unemployment mainly through their impact on the functioning of the labor market. Suggestions are often forthcoming for changes in supply policies of a much broader nature, such as reductions in tariffs, the removal of governmental price supports, or more generally the application of competition policy to reduce the degree of monopoly in markets for goods and services generally. Similar proposals affecting the labor market include the easing of restrictions on entry into various occupations and legislative changes to reduce the power of unions.

Proposals of this kind can represent either or both of two strands of thought. Those who lean towards a market power explanation of inflation see corporations, unions and other monopolistic groups as playing a crucial role, and look for a long-term solution in attacking the sources of power of these organizations. Others simply maintain that any major reductions in market power achieved through the introduction of more effective domestic or foreign competition in particular sectors of the economy will have a useful once-for-all downward effect on prices in these sectors.

Clearly the expected benefits from changes of this kind appear much greater to those who lean towards a market power interpretation of inflation than to those who do not. If they are substantial enough and well timed, however, such measures can have the effect of holding down or reducing some prices during a period of general price increase. It is hardly necessary to point out that the most powerful resistance can be expected from the groups adversely affected, and for this reason examples have been rare. The advancement of the tariff reductions negotiated in the "Kennedy Round" is one of the few cases in which this policy approach has been used.

We have now mentioned a number of measures which might help reduce the critical range of national unemployment at which cost and price increases have tended to accelerate. A large part of the discussion has been devoted to policies concerned with regional unemployment differentials, since the relatively high unemployment rates typically found in the less buoyant regions of the country are not only in themselves a major source of concern, but largely account for Canada's high national average unemployment rate.

As was pointed out earlier in this report, however, the regional dimensions of unemployment in Canada are not its only aspect. For example, it has frequently been suggested that part of the explanation for regional unemployment differentials lies in varying attitudes to life and work, reflected in some parts of the country in a more casual approach to regular employment and a greater willingness to rely on unemployment insurance or welfare. Such attitudes, however, are not confined to the less buoyant regions. The regularly-employed worker chained to his plant or office has often envied those who live a less directed life. Among many young and not-so-young people today, questioning

the virtues of "economic success" has been elevated to the status of a philosophical approach. To the extent that skepticism about the work ethic exists, whether in the less buoyant or in the more buoyant parts of the country, it may be reflected in the unemployment numbers.

Insofar as the regional differentials in unemployment rates are not so much "voluntary" as the result of institutional arrangements and policies, then either the unemployment must be accepted or the institutions and policies changed. Since some of the obstacles to high employment in these regions are very deeply ingrained in the economic and social framework of the nation, changing them is extremely difficult. A fundamental solution may well be impossible without initiatives and strong support from the people of the less buoyant regions themselves. Thus, for example, it used to be thought that it was the help of richer nations which would determine the fate of the less developed countries of the world. As experience has accumulated it has become increasingly evident that in most cases success or failure is largely dependent on the efforts of the population of the less developed countries themselves.

In the last year or so other ways of resolving the unemployment-inflation dilemma have been suggested, some of them of a much more direct and simple character than those discussed above. Training programs reduce unemployment directly, while the Local Initiatives and Opportunities for Youth programs move governments in the direction of becoming society's residual employer. It is true, of course, that the effect of such programs in lowering unemployment is reduced to the extent that additional workers are drawn into the labor force. It will also be apparent that as the general level of employment rises the need for such programs in the more buoyant parts of the country will diminish, and care will be required to avoid adding to the degree of tightness in these labor markets.

In summary, there are many approaches available which could have the effect of reducing the range of national unemployment at which cost and price increases have recently tended to accelerate, but the intractability of some aspects of the problem, particularly that of regional unemployment differentials, is often under-estimated. At the same time other influences, both public and private, tend to maintain or raise the level of unemployment at which inflationary difficulties may arise. A realistic approach which recognizes the difficulties involved and the hard choices which must be made offers the best hope of tangible results. But whatever is accomplished along these lines, it will still remain the case that an over-optimistic view of the extent to which the critical range of unemployment has been reduced will lead to policies which risk increasingly severe inflation.

CAN DEMAND POLICIES ALONE DO THE JOB?

We now have looked at two of the policy choices for resolving the apparent dilemma between low unemployment and reasonable price stability over the longer run. We have concluded that the acceptance of more rapid inflation than in the past would provide at best only a temporary postponement of our difficulties. We have also pointed out some of the obstacles to using supply and selective demand policies to reduce the national average rate of unemployment at which cost and price problems have arisen. Thus we are left with two policy instruments, general demand management and incomes policy, for attempting to achieve on a continuing basis the highest level of economic activity consistent with the avoidance of inflation.

The issue to be settled here is whether or not general demand management needs to be supplemented by incomes policy. There is little disagreement that demand management must continue to play a central role, and that any attempt to use incomes policy without careful coordination with demand policy would lead to failure. There are those who believe, however, that demand policy alone can do the job, providing the authorities adopt the appropriate rules of behavior.

This position is argued along the following lines. First of all, it is denied that there is any significant “trade-off” between unemployment and inflation over the long run. The “trade-off” is seen as essentially a short-run phenomenon which arises in an economic environment of instability in the rate of expansion of money demand. Changes in the degree of demand pressure on productive capacity have an immediate — though temporary — impact on output and employment levels because of the delayed response of costs and prices to such changes. In spite of these short-run delays, however, there is every reason to believe that the trend of costs and prices does in fact adjust eventually to the trend of money demand.

Thus if the growth of money demand is kept reasonably steady, output and employment growth will tend to stabilize around equilibrium rates determined by the basic forces of capital accumulation, labor force growth and underlying productivity improvement. The rate of change in the price level will tend to reflect the difference between the growth rate of money demand and the growth rate of capacity output; it too will tend to stabilize around some reasonably

steady rate. This assumes that the effects of a differing rate of inflation in the outside world are offset through accommodating movements in the level of a flexible exchange rate.

According to this argument, the average level of unemployment that emerges will reflect the institutional and other characteristics of labor and product markets, not any deficiency of demand. It can be reduced over time if these markets can be made to function more efficiently, but not by demand policies.

It follows from this view of how the economy works that attempts to use demand management alone to keep the rate of output up to some unrealistically high level of potential output, or the level of unemployment down to some unrealistically low target figure, are doomed to failure over the longer run. In the short run, the economy can be thrown into temporary disequilibrium by speeding up the rate of demand expansion, and this will result in temporary deviations of unemployment below its normal range while costs and prices are adjusting. Unless the rate of demand expansion can be made to outrun the process of cost and price adjustment indefinitely, however, any employment gains achieved in this way will sooner or later be cancelled out by more rapid inflation.

The above analysis suggests that the overriding objective of demand management should be to reduce the instability of demand growth by keeping it at a rate which is not far out of line with the trend rate of growth in productive capacity. Over time, it may be possible to reduce the average level of unemployment consistent with stable demand growth, but this will depend on the scope for structural policies aimed at improving the efficiency with which labor and product markets function.

There is much to be said for this type of analysis and policy prescription, but as a practical matter stabilizing the rate of demand expansion is more easily said than done.

There are both technical and other difficulties in achieving this result. Although demand instability can be seen to arise in part from sudden or substantial changes in the posture of fiscal, monetary or exchange policies, this is by no means the entire story. Major changes in the level of demand abroad or in the international economic policies of our trading partners, sharp or perverse movements in the exchange rate, upsets in financial markets, military conflicts, industrial strife or social disturbances—these and a wide range of similar developments equally difficult to foresee are bound to continue to have an impact—and at times a major impact—on the level of demand.

Thus demand management must be conducted on the basis of economic forecasts, the reliable time horizon of which is uncomfortably short even in the best of circumstances. It must also be based on underlying economic analysis which is inevitably subject to a considerable margin of uncertainty. There are many reasons for this, including not only the inadequacies of existing theory and data but also the difficulty of predicting how the public's learning processes and changing institutional arrangements will affect past patterns of economic

behavior. Thus unresolved controversies continue concerning the relative importance of monetary and fiscal measures, the timing and magnitude of their effects, the consequences of alternative exchange rate policies and a host of lesser questions. Additions to our knowledge should permit improvement on the degree of demand instability experienced in the past, but it would be unrealistic to underrate the purely technical difficulties to be overcome.

It should also be obvious that keeping demand growth steady is unlikely to be an entirely tenable policy in the face of public demands for action to deal with pressing short-run problems. Practitioners of demand management are acutely aware of the lags in the response of the economy to changes in general economic policy but this is not yet part of the thinking of the broader public. There is, therefore, continuing pressure to use today's policies to deal with today's difficulties, rather than with the problems which are likely to exist as much as a year or more hence when some of the main effects of today's policies will be felt.

Some historical perspective on the problem may be gained by considering under what conditions it might have been possible for economic policy to have avoided the demand overshoot of the mid-1960s.

It has been argued in this report that it was mainly because the expansion of aggregate demand in the economy was allowed to become too strong for too long that average price and wage levels in Canada began rising at a noticeably faster pace in 1965-66. In retrospect, it looks as though the recovery of output and employment in Canada had reduced the margin of excess capacity and unemployment in the economy close to normal levels by mid-1964. From this point on it would seem to have required an average rate of growth of money demand no higher than, say, seven or eight per cent a year to keep pace with the trend rate of growth of the labor force and national productivity without any significant acceleration of the gradually rising trend of prices. Instead aggregate demand rose by more than 10 per cent annually over the next three years.

It must be recognized, however, that in 1964 when the groundwork was being laid for the subsequent outburst of inflation, it was widely believed that Canada still had a long way to go in emerging from the severe and protracted recession of the previous years and that further strong measures to expand demand continued to be required. In the circumstances of the time there would have been negligible public support for—and widespread opposition to—the view that the time had already come for a more cautious approach to demand expansion. To have assumed that an unemployment rate only a little below five per cent of the labor force was about the lowest under which the economy would be able to operate without generating more rapid price and cost increases would have seemed to many a premature and unduly pessimistic judgment on which to act.

The belief that price, wage and employment trends in Canada could diverge progressively from those in the United States would have been received with considerable skepticism, and many would have regarded such a course of action as undesirable even if it were feasible. In all likelihood an early return would

have been required to the floating exchange rate for the Canadian dollar, a system which had only recently been abandoned in favor of a fixed parity. For many firms selling exports in the U.S. market or competing with imports, the marked decline in the exchange rate over the period 1961-62 had sharply improved the profitability of their operations and opened up many possibilities for entry into new market areas. Yet if the Canadian economy were to have been insulated from the strong inflationary pressures which developed later in the United States, this would seem to have required general acceptance of a renewed appreciation of the Canadian dollar at an early stage. It would also have required continuing public support for policies which would have kept Canadian unemployment at normal levels during the period 1966-69, while U.S. unemployment declined temporarily to unusually low levels as the outburst of serious inflation in that country gathered momentum.

By late 1968, when severe inflation had already gripped the economy for some time and had become entrenched in people's expectations and behavior, no conceivable way of managing demand remained open to the authorities for which public understanding or approval could be expected. They could have tried to stabilize the expansion of money demand at a rate high enough to minimize any temporary rise in unemployment, but this would have meant the passive acceptance of the escalated rate of inflation which had emerged since 1966 as a new minimum. The alternative was to try to stabilize the growth of demand at a rate low enough to restore eventually the degree of price stability experienced in the past, even though this meant risking a period of uncomfortably high unemployment. The ensuing slowdown in economic activity in Canada led to much public concern, even though its adverse impact on output growth and on the national unemployment rate (particularly the rate for adult males) was less severe than in the recession of 1960-61.

Keeping a steady hand on the rate of demand expansion is not, in fact, very helpful advice in situations where the economy is in serious disequilibrium rather than already moving along some equilibrium growth track.

On any realistic view of the matter, it would seem unwise to pin great hopes on what might be achieved towards resolving the inflation-unemployment dilemma over the next few years solely through efforts to reduce the instability of demand. This is not to deny that we should be able to improve considerably on our past record of demand instability, or that such improvement offers the best available hope of resolving the problem over the longer run. For some time to come, however, it seems unlikely that we shall be able to avoid occasional overshoots or undershoots of demand, with all the short-run problems they present.

CAN INCOMES POLICY HELP?

Does the above discussion of the main policy options available for dealing with Canadian employment and price stability problems over the longer term suggest the need for some form of incomes policy?

Throughout we have stressed the need for realism about the technical and other obstacles to rapid improvement in the performance of the existing range of economic policies. A corresponding degree of realism is clearly required in assessing the potential usefulness of some form of incomes policy, particularly since many supporters of direct intervention in wage and price decisions under-estimate the difficulties of applying such a policy and over-estimate the results which might be achieved.

Although incomes policies come in all shapes and sizes, their common feature is an attempt to check the pace of inflation directly by influencing decisions to raise prices, wage rates, other costs and profit margins. The means invoked range all the way from attempts at persuasion to agreed arrangements supported by informal governmental pressures to mandatory controls backed by legal sanctions. Such programs may be very comprehensive in scope or highly selective; they may involve a total freeze of prices and compensation levels or mild restraints on increases; they may be temporary or conducted within a framework of continuing institutional arrangements.

If the root of the inflation-unemployment dilemma lay in the ability of powerful unions and corporations to keep pushing up costs and prices indefinitely, regardless of demand conditions, there would seem to be a strong case for permanent wage and price controls. It is sometimes thought that such a belief provides the only possible basis for giving serious consideration to controls.

This is not our view. The Commission's analysis of the causes of recent Canadian inflation identified a number of areas in which changes in the degree or use of monopoly power had had significant effects, but in general we did not find this view of the nature of the basic problem convincing.

We do see serious difficulties, however, in trying to extricate the economy from a major inflationary outbreak originally generated by an overshoot of

demand but persisting stubbornly because of widely held inflationary expectations and response lags. To be successful, an attempt to rely on demand restraint alone to restore reasonable price stability in such circumstances may well require the acceptance of abnormally high unemployment over an extended period.

It is in a situation of this kind that our analysis suggests a potentially useful role for a temporary program of controls. In conjunction with demand policies aimed at creating and maintaining a more stable demand environment, temporary resort to controls would seem to offer a means of bringing cost and price increases more promptly and reliably into line with the change in demand conditions, thereby speeding up the process of adjustment and reducing the transitional loss of jobs and output in bringing inflation under control. Even so, the process is unlikely to be quick or easy, and the results will not be lasting unless inflationary expectations can be changed.

Two essential conditions must be satisfied for a temporary control program of this kind to work effectively and then to be phased out with minimum risk of a renewed outbreak of inflation. First, the public must be convinced that such measures are necessary and that there exists on the part of governments a strong determination to make them operate as effectively and equitably as possible. Second, governments must be prepared to demonstrate a resolve and ability to maintain relatively stable prices and costs over a sufficiently long time span, embracing not only the control period but also its aftermath, to convince the public that inflationary expectations and patterns of behavior are no longer justified.

Unless demand is maintained at levels consistent with these objectives, then either the control system will prove unworkable or its removal will lead to renewed inflation. Given the uncertainties and lags in the response of market demand to changes in demand management, this will not be easy to do. European experience suggests, however, that if the control system breaks down or wages and prices rise rapidly following the end of the program, it will become difficult or impossible to enlist support for the use of incomes policy in the future.

It is our view, therefore, that temporary price and income controls should only be used as part of a longer-run policy aimed at maintaining underlying demand conditions both during and after the control period consistent with the target rates of increase in average price and income levels.

We begin by describing in very broad terms the essential characteristics of a full-fledged control system. After examining how difficult it is likely to be to accomplish significant and lasting results even with this most powerful form of restraint program, we turn to the suggestions which have been made for more limited and looser types of incomes policy.

The control program undertaken in the United States during the last year illustrates the general nature of such a system. The underlying rationale for this program appeared in the Economic Report of the President transmitted to the Congress in January 1972:

“The basic premise of the price-wage control system is that the inflation of 1970 and 1971 was the result of expectations, contracts, and patterns of behavior built up during the earlier period, beginning in 1965, when there was an inflationary excess of demand. Since there is no longer an excess of demand, the rate of inflation will subside permanently when this residue of the previous excess is removed. The purpose of the control system is to give the country a period of enforced stability in which expectations, contracts, and behavior will become adapted to the fact that rapid inflation is no longer the prospective condition of American life. When that happens controls can be eliminated.”

Given the extent to which the U.S. program has been modified since its inception, any detailed description can quickly become dated. The general nature of the system can, however, be sketched out in the following terms. One central feature is a general $5\frac{1}{2}$ per cent limit on wage and salary increases applicable to all employees on a uniform basis, with certain exceptions provided largely at the discretion of the control authority. There are those who argue that such a uniform limit is too rigid and that flexibility should be permitted to allow for differential rates of productivity growth among industries. There are two reasons for rejecting this approach. First, it conflicts with the basic economic mechanism through which productivity gains tend to be diffused throughout the whole economy rather than being reflected in lasting divergences in relative wage levels between industries with high rates of productivity increase and industries with low ones. Second, it would encounter strong resistance from those employees who justifiably felt that they had been unfairly treated.

While wage and salary control systems which have lacked a uniform rule have encountered serious difficulties, most control schemes provide for certain exceptions. In particular, decisions have to be taken about how to treat future increases already included in existing long-term contracts. Similarly, various special cases have to be dealt with, such as those where employers cannot obtain enough workers at existing wage rates. Thus, certain exceptions are essential, but some programs have been rendered ineffective through the multiplication of provisions for handling special cases.

The parallel price control system adopted by the United States is one of various possible schemes which could be used as part of an overall program. Price control systems of this kind impose limits on the extent to which prices can be raised by requiring that such increases do not raise profit margins. Under the system in force in the United States, a firm cannot increase prices unless it can show that cost increases will lower its margin of profit below the level prevailing at the outset of the program *and* below the level of the base period, i.e., the highest average margin realized in any two of the firm's last three fiscal years. In short, firms must satisfy a double test in order to raise prices. They are allowed to do so only to the extent necessary to maintain the lower of their profit margin immediately prior to controls or their margin in the base period. On the other hand, firms which do not increase prices have their profit margins subjected to control only under special circumstances.

Most control schemes, including that in force in the United States, contain provisions for limiting increases in rents, professional fees, and other kinds of prices and incomes. For example, the American system of rent control sets a limit of 2½ per cent for annual increases in rents over a wide range of residential housing accommodation, and provides that additional increases can be made only if required to meet tax increases or, within limits, to compensate for new major capital improvements. Special arrangements have been made to limit increases in medical fees and other health costs, some interest rates, dividends, and the fees and charges of state and local governments.

The U.S. price and income control system has much in common with programs of the same general character which have been introduced in other countries. Indeed, the kind of price and income restraint program which the Prices and Incomes Commission was discussing with management, labor and government representatives in 1969 was, with certain exceptions, broadly similar in its general approach. The discussions were broken off well before any agreement had been reached even in principle — let alone on details — but all the main elements of such a plan were actively examined, including an upper limit on wage and salary increases, a limit on price increases, control over rents, ways of limiting increases in other incomes, and means of ensuring compliance. When it became necessary to proceed with a much more limited program in early 1970, the National Conference on Price Stability adopted price restraint criteria which required firms to ensure that the revenue gains derived from price increases were limited to amounts clearly less than the increases in costs that the firms were experiencing.

There was, of course, a striking difference between the situation in which the U.S. control program was launched and the conditions under which a similar initiative was attempted in Canada. In the United States not only had efforts to deal with inflation through reliance on demand policy alone proved very discouraging, but the country was faced with an international financial crisis as well. Moreover, the fact that the Congress had earlier passed enabling legislation for the imposition of controls made it possible for the President to act with the full force of the law from the outset. Once a temporary freeze had been imposed it was then possible for the government to initiate concrete and pointed discussions with the major interest groups on the shape of the controls to follow the freeze.

Rightly or wrongly there were very few people in responsible positions in Canada in 1969 who thought that conditions had reached the stage where legislation providing for a mandatory price and wage control system would be justified. On the other hand, those who took part in exploratory discussions of the so-called “voluntary” program in 1969 had few illusions that any effective system of restraint could be devised without the need for substantial backing by governments, whether by way of regulations, fiscal devices or more informal methods of persuasion.

The decision to go ahead on a more limited basis with a price restraint program led to some positive results, including a modest contribution to the very

striking price performance of 1970. It was recognized from the outset, however, that unless an effective way could be found for limiting wage and salary increases, any moderation of the rise in the price level was likely to be limited and temporary. A proposed upper limit of six per cent for annual wage and salary increases, with provision for exceptions, was put forward unilaterally in June 1970. This suggestion was strongly opposed by employee groups and did not gain the degree of general support from the public and governments which was necessary if it were to have much impact. After the formal restraint program terminated at the end of 1970, a common view was that although the six per cent upper limit may have had some positive effect in reducing wage and salary increases, any such effect had been quite small.

In retrospect it seems clear that the attempt to arrive at an agreed restraint program acceptable to the major interest groups prior to any legislation for this purpose placed a heavy responsibility on the participants in the discussions. This was particularly the case with the union representatives. As subsequent events in the United States have shown, even when legislation is available to be used if necessary, it is very difficult to develop a control system which is both effective and broadly acceptable to employee groups. In an environment in which supporting governmental action would have had to be forthcoming from a number of governments, and when the absence of any experience with incomes policy left doubts about the effectiveness of commitments from business, the problem was doubly difficult for union members. Under other more favorable conditions, and with the practical experience gained both in Canada and the United States in conducting an incomes policy, the prospects for a measure of cooperation among private groups in fashioning an effective control system may be considerably more promising. It goes without saying, of course, that a recognition of the seriousness of the problem on the part of provincial governments, together with their active support for the measures required to deal with it, would make a major contribution to the chances of success of such a program.

It remains true that the Government of Canada has principal responsibility for the management of the economy, and on May 21, 1971, the Acting Prime Minister, The Honourable Mitchell Sharp, gave the following answer to a question on whether the federal government had the constitutional power to act: "It is our view, and this is why we have been looking at the possible options for enforcing mandatory price and wage controls if it becomes necessary, that under the circumstances then existing we would have that authority." (Hansard p. 6031)

It might be asked why opposition to price and income restraint programs has been so strong in North America and elsewhere. Programs of this kind are designed to curb inflation with less severe and prolonged adverse effects on employment and output than would be possible if reliance were placed on demand management alone. For the community as a whole there are important economic benefits to be had. Why then so much opposition?

One source of resistance is from those who fear that their real income gains will not be as large as they might have been otherwise. For some, this concern is justified. For many others it is not, since they stand to gain from lower living costs what they give up in money income increases. When reinforced by mutual suspicion that others in the community are in a position to “beat the system”, however, fears of this kind make it easy for opponents of controls to build a case that the coverage or effectiveness of any particular restraint program is inadequate.

Opposition based on justified or unjustified fears of adverse effects on individual real incomes finds ready support among those who raise objections on grounds of principle.

The first and most general of these objections is that a control program would infringe on individual, social and political freedom. The Commission shares the natural reaction of most people in a liberal democratic society to bureaucratic interference with individual freedom and the use of coercion to make behavior conform to imposed norms. This needs to be taken into account as one of the costs of any temporary program of controls.

A second source of opposition is based on the ideas and interests which have gathered over the last three or four decades around the institutions of free collective bargaining. Any direct interference in this process has the appearance of crude intervention in a complex and delicate network of relations with resulting adverse social and economic effects. It is not surprising that many of those with special knowledge and experience in this area resist any general form of price and income restraint with great vigor, and it is only when the view becomes widespread that the alternatives may be worse that some at least are prepared to accept a substantial interference with the free collective bargaining process.

Finally, there are those who have a strong belief in the virtues of private enterprise. This is partly the reaction of members of a particular economic group to being subjected to governmental interference in their affairs and partly a concern about the economic costs involved. Study of economic theory and analysis of the operation of a wide variety of economies over an extended period leave many with the view that there was much merit in Adam Smith’s injunction of two centuries ago:

“The statesman, who should attempt to direct private people in what manner they ought to employ their capitals, would not only load himself with a most unnecessary attention, but assume an authority which could safely be trusted, not only to no single person, but to no council or senate whatever, and which would nowhere be so dangerous as in the hands of a man who had folly and presumption enough to fancy himself fit to exercise it.”

Anyone with sympathy for this point of view would have the gravest reservations about a system of controls which had an air of permanence about it. It is less clear that a temporary program which builds on existing market

conditions and merely sets limits on the degree of short-run response to market forces is open to so heavy a charge. There are bound to be economic costs arising from some distortion of market processes, the burdens of compliance and in some cases the blunting of incentives. In a temporary program, however, such costs may be fairly low and must be weighed against the alternative costs of continuing inflation and unemployment.

Nevertheless, the use of controls is undoubtedly open to many objections both on ideological and practical grounds. Thus it is not surprising that many people find it hard to accept the possibility that controls may, nevertheless, be the least undesirable of the alternatives open to us.

Since a number of other studies of the problem have avoided being driven to this conclusion, it may be helpful to examine the general position taken in one of them, the recent Report of the Senate Committee on National Finance, entitled *Growth, Employment and Price Stability*. There is much in this Report which parallels the Commission's findings, including the Senate Committee's view that expectations and lags provide most of the explanation for our recent difficulties. How is it then that the Committee was able to reach such a negative conclusion on the use of controls, which in its view should be limited to a situation in which the United States continued to employ "more and more stringent wage and price controls over an extended period of time"?

As already stated, one way of resolving the unemployment-inflation dilemma temporarily is to opt for inflation. Although the Senate Committee was prepared to accept as a target an annual rate of increase in the Consumer Price Index of two to three per cent — a rate somewhat higher than the traditional objective — and although its analysis suggests that some significant long-run gains in employment can be had from continuing inflation, taken as a whole its Report rejects an inflationary solution.

A second alternative considered by the Committee was to accept a less ambitious view than that widely held by the public concerning the level of unemployment which can be maintained without inflation. The Committee adopted this position. While arguing that the Economic Council's objective of a three per cent national unemployment rate was a valid goal for the longer term, the Committee recommended an unemployment rate of four to 4½ per cent as an interim target more appropriate to the present situation of the Canadian economy. This recognition of the need for greater realism about the level of unemployment consistent with economic stability helps to explain how the Committee was able to conclude that resort to controls might be escaped.

It is in connection with the Committee's discussion of the possible contribution of supply policies and demand management that difficult questions arise. Its Report expresses various criticisms of the way in which these policies have been used in the past and makes a number of suggestions for improvement. No doubt debate will continue on how these policies can be made more effective, and opinions will differ on the extent to which the Committee's suggestions are either feasible or would in fact contribute to this end. Whatever

the outcome of that debate, a practical question arises as to how enough progress is to be made along such lines in the near future to deal with our emerging problems. It is, of course, part of the Committee's position that the war against inflation is a long one, but it does not explain how the immediate battles are to be fought while longer-term strategies are being worked out and progressively implemented.

When the Prices and Incomes Commission appeared before the Senate Committee, a question was asked about what was to be done if both unemployment and controls were unacceptable methods of controlling inflation. The reply was as follows: "The public of this country are going to have to understand how narrow the choices are and how difficult the problem is". It is our view that the Committee's negative conclusion on the use of controls resulted from a failure to recognize how narrow the choices may have become.

If such a policy is attempted, is it important that it be applied only at a time and in a way which offers a high probability of success? The answer to this appears to be yes. Those who have played a role in the application of prices and incomes policies in other countries sometimes argue that while their attempts may not have been successful, it is possible to learn from one's mistakes and do better next time. This assumes, however, that the public will not respond to repeated failure by rejecting incomes policies entirely.

This possibility does not arise in the case of demand management. Like it or not, governments must tax, spend and manage the supply of money, and therefore cannot avoid having demand policies even if the actions taken are based on inflexible, self-imposed rules. Having an incomes policy, however, is a matter of choice. A case can be made, therefore, that on a longer view it would be self-defeating to put together another prices and incomes restraint program unless it has a high probability of success.

This suggests the need for caution in following suggestions for more limited forms of intervention in prices and incomes decisions. At one stage in the spring of 1970 the Commission went some distance in exploring the possibility of using tax disincentives as a means of limiting increases in money incomes, since the prospects for obtaining effective enforcement of guidelines in this area by other techniques remained in doubt. Means were studied whereby increases beyond stipulated percentages both in annual rates of employment income and in personal incomes derived from other sources would be subject to a graduated special withholding tax refundable only at some future date. The larger the increase in money income beyond this percentage, the larger the amount of this income currently withheld as refundable tax.

If a workable and effective tax device along these lines could have been devised, it offered the hope that the desired scaling down of the size of increases in wages, salaries and other money incomes could be achieved without detailed intervention in the collective bargaining process or in other aspects of income determination. In the end, however, the conclusion was reached that it was extremely difficult to devise a system along these lines which was sufficiently

equitable, administratively workable and reasonably certain to produce the desired effects on private behavior.

Other proposals have been made which are much more limited in scope. It is sometimes suggested that particular cases of large and unjustified increases in prices or income levels should be selected for public attention, but it is not clear what standard should be applied to reach decisions on such cases. Similarly, it is not made clear how it would be possible, even if there were such a standard, to defend its use in passing judgment on some cases while ignoring a host of others. Finally, the question arises whether the glare of publicity is really, as some still appear to feel, a sufficiently strong weapon to serve as an effective deterrent in matters of this kind.

The Commission has always held the view that the place of “voluntarism” in a price and income restraint program should be largely restricted to agreement on the criteria to be followed, and that when it comes to applying criteria a means of enforcement is required. When, however, it became apparent that the price restraint program agreed to in February 1970 was unlikely to survive without some action being taken on wages and salaries, and when it became clear that for a variety of reasons it was not possible to use the tax system to provide an enforcement mechanism, resort was had to a unilaterally announced upper limit of six per cent for annual wage and salary increases and efforts were made to enlist the support of governments and the public. The limited success we had in obtaining support rendered this effort largely ineffective but incidentally provided a practical demonstration of what it is like to try to apply criteria unsupported by any effective means of enforcement*.

Repeated attempts to apply an incomes policy without sanctions are unlikely to accomplish much, and indeed may well be counter-productive if they bring the whole policy approach into disrepute. In short, while there may be some case for further experimentation with more limited forms of incomes policy, this is an area where half measures may be worse than no measures at all.

It may be that before long the march of events will bring Canadians to the view that serious consideration should be given to a temporary program of controls. With this in mind, it has been the Commission's view that a group should be retained within the government to continue work on these issues. On April 27, 1972, the Prime Minister announced the establishment of such a group to carry on the work of contingency planning, to complete the publication of the Commission's studies and to continue research on the role of prices and incomes policy in dealing with inflation.

This completes our summary of the analysis we have made of recent Canadian inflation and of the broad policy choices open to us. Our analysis of the causes

**Having been exposed to this demonstration, those who still advocate the use of incomes policy without any sanctions are not unlike the Scottish fisherman who asked his friend Jock to throw over the anchor to stop their boat from drifting on the rocks. "But Angus," said Jock, "don't you remember? The rope is broken." "Aye," said Angus, "but throw it over anyway. It may slow us down a bit."*

and processes of inflation is more optimistic than some. On the other hand, our appraisal of the range of available policy alternatives does not lead to optimistic conclusions. A healthy sense of realism need not, however, lead either to fatalism or cynicism. In spite of the events of recent years, a return to something like the degree of price stability experienced in Canada in the past is still within our reach, and we have more chance than most countries to make some headway against the strong inflationary currents being felt all over the world today. The first step is to reach a measure of consensus on the nature of the problem and on the policy choices open to us.

compléter la publication des travaux de la Commission et de poursuivre les recherches sur le rôle de la politique des prix et des revenus dans la lutte contre l'inflation.

Ceci complète le résumé de notre analyse de l'inflation récente au Canada et des diverses politiques disponibles. Notre analyse des causes et des processus de l'inflation est plus optimiste que d'autres. D'autre part, notre évaluation des options de politique disponibles ne conduit pas à des conclusions optimistes. Un sain réalisme n'entraîne pas nécessairement le cynisme ou le fatalisme. Quelle que soit l'évolution récente, il nous est encore possible de restaurer une stabilité des prix voisine de celle que le Canada a connue dans le passé. Nous avons plus de chance que la plupart des pays de faire des progrès dans la lutte contre les fortes pressions inflationnistes qui se manifestent partout dans le monde. La première étape consiste à réaliser un certain consensus sur la nature du problème et sur les options de politique dont nous disposons.

système qui soit suffisamment équitable, praticable du point de vue administratif et raisonnablement susceptible d'avoir les effets désirés sur les comportements des agents économiques du secteur privé.

D'autres propositions de portée beaucoup plus limitée ont également été avancées. On suggère parfois qu'il serait bon de choisir des cas particuliers de hausses considérables et non justifiées de prix ou de revenus et de les porter à l'attention du public. Mais il est difficile de voir quel devrait être le critère de sélection retenu. On peut également se demander comment il serait possible, même si un tel critère existait, de défendre son utilisation pour juger certains cas tout en ignorant une foule d'autres. Enfin, la question se pose de savoir si le feu des projecteurs de la publicité constitue vraiment, comme certains semblent encore le penser, une arme suffisamment puissante pour décourager efficacement les agents économiques concernés.

La Commission a toujours maintenu que la part du «volontaire» dans un programme de restriction des prix et des revenus devrait être en grande partie limitée à l'accord sur les critères à observer et que l'application de ces critères nécessite des moyens de coercition. Cependant, il devient apparent que le programme de restriction des prix sur lequel on s'était mis d'accord en février '70, ne survivrait vraisemblablement pas sans que les salaires ne soient soumis à une forme de contrôle; en même temps, il apparaît clairement que, pour un ensemble de raisons, le système fiscal ne pouvait fournir de mécanisme d'application. On décida alors unilatéralement un plafond de six pour cent pour l'accroissement annuel des salaires et on tenta d'obtenir l'appui des gouvernements et du public. Le succès mitigé de cette tentative rendit le programme inefficace mais démontra, en pratique, ce qui arrive quand on essaie d'appliquer un critère sans disposer de moyens efficaces de mise en vigueur.*

Des tentatives répétées d'appliquer une politique de revenus sans l'assortir de sanctions ne réaliseront vraisemblablement que peu de choses et, en fait, elles pourraient bien atteindre un résultat opposé si elles discréditaient l'ensemble de la politique des revenus. Bref, bien qu'il y ait peut-être encore lieu de procéder à d'autres expériences de formes limitées de politique des revenus, il s'agit d'un domaine où des demi-mesures peuvent être plus néfastes que l'absence totale de mesures.

Il se peut qu'avant longtemps, le cours des événements amène les Canadiens à penser qu'un programme temporaire de contrôle mérite une grande considération. Dans cet esprit, nous estimons qu'il était important de maintenir, au sein du gouvernement, un groupe qui pourrait continuer à travailler à ce problème. Le 27 avril 1972, le Premier Ministre a annoncé la formation d'un tel groupe chargé de poursuivre la préparation des programmes de prévoyance, de

*Après avoir vu cette démonstration, ceux qui proposent encore une politique des revenus sans sanctions nous rappellent le pêcheur écossais, Angus, lorsqu'il demanda à son ami, Jock, de jeter l'ancre pour empêcher le bateau de dériver vers les rochers. «Mais ne te souviens-tu pas que la corde est cassée?» répliqua Jock. «Quais», dit Angus, «mais jette la quand même. Peut-être qu'elle nous valentira un peu.»

On pouvait espérer que, si l'on était capable d'élaborer dans cet esprit une mesure fiscale praticable et efficace, on pourrait réaliser la réduction désirée de l'ampleur des hausses de salaires et autres revenus nominaux sans une intervention circonstanciée dans le processus de négociation collective ou dans d'autres aspects de la détermination des salaires. Mais nous sommes finalement parvenus à la conclusion qu'il est extrêmement difficile de mettre au point un tel

Les propositions visant à des formes d'intervention plus limitées dans le domaine des décisions relatives aux salaires et au prix doivent donc être envisagées avec une certaine prudence. Au cours du printemps de 1970, la Commission a étudié de manière assez approfondie la possibilité de recourir à des mesures fiscales de découragement afin de limiter les hausses de revenus nominaux. En effet, il était douteux que l'on puisse parvenir à l'application efficace de directives générales dans ce domaine en utilisant d'autres techniques. Nous avons examiné des moyens en vertu desquels les augmentations des salaires et des autres revenus des personnes seraient soumise, lorsqu'elles dépasseraient des taux annuels fixés au préalable, à un impôt progressif spécial—prélevé à la source — qui ne serait remboursable qu'à une certaine date future. Plus grande serait la hausse de revenu nominal excédant le plafond, plus importante serait la partie de ce revenu prélevée à titre d'impôt remboursable.

La gestion de la demande n'offre pas de telle possibilité. Qu'on le veuille ou non, les gouvernements doivent prélever des impôts, effectuer des dépenses et gérer la masse monétaire. Ils ne peuvent donc pas éviter le recours à des politiques de la demande, même si les mesures qu'ils décident sont fondées sur des règles inflexibles qu'ils se sont eux-mêmes imposées. Mais le recours à une politique des revenus procède d'un choix. Par conséquent, on peut faire valoir que, à long terme, ce serait lutter contre ses propres objectifs que d'élaborer un programme de restriction des prix et des revenus qui n'aurait pas de fortes chances de réussir.

Si on tente d'appliquer une telle politique, est-il important de le faire seulement en un moment et d'une manière qui offre une grande probabilité de réussite? Il semble que oui. Ceux qui ont participé à l'application de politiques des prix et des revenus dans d'autres pays prétendent parfois que, même si leurs essais ne furent peut être pas couronnés de succès, il est possible de tirer une leçon de leurs erreurs et de faire mieux par la suite. Ceci implique toutefois que le public ne réagisse pas à des échecs répétés par le rejet total des politiques de revenus.

Lorsque la Commission des prix et des revenus a comparu devant le Comité sénatorial, on lui a demandé ce qu'il faudrait faire pour juguler l'inflation si le Comité en est arrivé à une conclusion défavorable à l'utilisation de contrôles, c'est parce qu'il n'a pas su reconnaître combien restreints sont peut-être devenus les choix.

la possibilité que des contrôles puissent être, néanmoins, la moins pire des options qui nous reste.

Comme plusieurs autres études du problème ont évité d'être accueillies à cette conclusion, il peut être utile d'examiner l'attitude générale adoptée dans l'une d'entre elles, le récent Rapport du Comité sénatorial permanent des Finances nationales, intitulé *La Croissance, l'Emploi et la Stabilité des Prix*. Beaucoup de points dans ce rapport concordent avec les conclusions de la Commission, entre autres l'opinion que les attentes et les décalages expliquent pour l'essentiel nos difficultés récentes. Comment se fait-il alors que le Comité ait pu atteindre une conclusion aussi défavorable à l'usage des contrôles qui, dans son optique, ne devraient être utilisés que si les États-Unis continuaient d'appliquer «des contrôles de salaires et de prix de plus en plus rigoureux durant une période de temps prolongée».

Comme nous l'avons déjà mentionné, une façon de résoudre temporairement le dilemme chômage-inflation consisterait à choisir l'inflation. Bien que le Comité sénatorial considère comme un objectif acceptable une augmentation annuelle de l'indice des prix à la consommation de deux à trois pour cent—un taux quelque peu supérieur à l'objectif traditionnel—et même si son analyse suggère qu'une inflation continue puisse procurer des gains d'emplois significatifs à long terme, le rapport, dans son ensemble, rejette néanmoins une solution inflationniste.

Une deuxième possibilité envisagée par le Comité consiste à accepter une manière de voir moins ambitieuse que celle couramment admise par le public en ce qui concerne le niveau de chômage pouvant être maintenu sans inflation. C'est le point de vue que le Comité a adopté. Tout en prétendant que l'objectif d'un taux global de chômage de trois pour cent tel que le Conseil économique le propose est un objectif valable à long terme, le Comité recommande un taux de chômage de quatre à 4½ pour cent comme objectif intermédiaire plus approprié à la situation présente de l'économie canadienne. Cette reconnaissance de la nécessité d'un plus grand réalisme concernant le niveau de chômage compatible avec la stabilité économique contribue à expliquer comment le Comité a pu conclure à la possibilité d'éviter le recours aux contrôles.

C'est à propos de l'analyse du Comité concernant la contribution possible de politiques d'offre et de demande que surgissent les questions difficiles. Le rapport exprime diverses critiques quant à la manière dont ces politiques furent utilisées dans le passé et suggère un certain nombre d'améliorations. Il est certain que le débat se poursuivra sur les façons dont on peut rendre ces politiques plus efficaces et que des désaccords subsisteront quant à savoir dans quelle mesure les propositions du Comité peuvent être appliquées ou peuvent en fait contribuer à cette amélioration. Quelle que soit l'issue de ce débat, il reste à savoir en pratique comment on peut, dans un avenir rapproché, réaliser suffisamment de progrès en ce sens pour aborder nos problèmes naissants. Bien entendu, le Comité considère que la lutte contre l'inflation sera longue mais ceci n'explique pas comment livrer les batailles dans l'immédiat pendant qu'on élabore les stratégies à long terme et qu'on les met progressivement en œuvre.

Toutefois, l'utilisation de contrôles laisse sans aucun doute subsister de nombreuses objections, tant au point de vue idéologique que pratique. Aussi il n'est pas surprenant de constater que beaucoup de gens acceptent difficilement

Toute personne sympathique à cette idée aurait les plus sévères réserves sur un programme de contrôle qui semblerait permanent. Il n'est pas certain, cependant, qu'un programme temporaire, basé sur les conditions prévalant sur le marché et ne faisant que limiter l'ampleur de la réaction à court terme aux forces du marché, s'attire des critiques aussi acerbes. Il y a nécessairement des coûts économiques liés à une certaine distorsion du processus de marché: les fardeaux de l'obéissance et, en certains cas, le découragement des motivations. Toutefois, de tels coûts, dans le cas d'un programme temporaire, pourraient être relativement peu élevés et doivent être confrontés aux coûts alternatifs de la persistance de l'inflation et du chômage.

L'homme d'état qui tenterait d'imposer aux individus la façon d'employer leurs capitaux attirerait sur lui l'attention sans aucune nécessité. Il s'arrogerait également une autorité qui ne peut être confiée, sans danger, ni à un individu en particulier, ni à quelque assemblée ou sénat que ce soit. Cette autorité ne pourrait être plus dangereuse qu'entre les mains d'un homme assez sot et présomptueux pour se croire capable de l'exercer.

Enfin, il y a ceux qui croient fermement aux vertus de l'entreprise privée. Cette croyance vient en partie de la réaction de membres d'un groupe économique particulier contre l'immixtion du gouvernement dans ses affaires et en partie de l'inquiétude par rapport aux coûts économiques impliqués. Après avoir étudié la théorie économique et analysé le fonctionnement d'un grand nombre d'économies diverses au cours d'une longue période, beaucoup en viennent à accorder un grand mérite à l'avertissement d'Adam Smith, il y a deux siècles:

Une deuxième source d'opposition naît des opinions et des intérêts qui, au cours des trois ou quatre dernières décennies, se sont développés autour du cadre institutionnel de la négociation collective libre. Toute interférence directe dans ce processus prend l'allure d'une intervention brutale dans un réseau complexe et délicat de relations qui aurait pour résultat des effets sociaux et économiques défavorables. Il n'est pas surprenant que beaucoup de ceux qui ont une connaissance et une expérience particulières dans ce domaine résistent très vigoureusement à toute forme générale de restriction des prix et des revenus. Et c'est seulement quand on en vient à croire que les autres options sont peut être pires que certains au moins sont prêts à accepter une intervention considérable dans le processus de négociations collectives libre.

La Commission partage avec la plupart des gens dans une société démocratique libérale, la réaction naturelle aux empiétements de la bureaucratie sur la liberté individuelle et à l'emploi de la coercition pour modeler les comportements selon les normes imposées. Il s'agit là d'un des coûts de tout programme de contrôle temporaire dont il faut tenir compte.

d'employés. Dans des conditions où un certain nombre de gouvernements auraient dû appuyer activement le programme et où l'absence de toute expérience de politique des revenus laissait subsister des doutes quant à la réalité des engagements pris par le monde des affaires, les membres des syndicats se trouvaient aux prises avec un problème deux fois plus délicat. Des circonstances plus favorables, conjuguées à l'expérience pratique acquise par le Canada et les États-Unis dans le domaine de la politique des revenus, permettraient sans doute une bien meilleure coopération parmi les groupes privés lors de l'élaboration d'un système de contrôle efficace. Evidemment, il va sans dire que, si les gouvernements provinciaux reconnaissaient la gravité du problème et appuyaient activement les mesures requises pour le résoudre, les chances de succès d'un tel programme en seraient considérablement accrues.

Il reste vrai que le Gouvernement du Canada est le principal responsable de la gestion de l'économie et, le 21 mai 1971, alors qu'on lui demandait si la Constitution conférerait au gouvernement fédéral le droit d'agir à cet égard, l'Honorable Mitchell Sharp, agissant en qualité de Premier Ministre, répondit:

Nous sommes d'avis, et c'est pourquoi nous nous sommes penchés sur les différentes possibilités d'appliquer le contrôle obligatoire des prix et des salaires si cela devenait nécessaire, qu'en l'occurrence nous en aurions le pouvoir, sans quoi l'initiative que nous prenons serait vaine.

On pourrait se demander pourquoi, en Amérique du Nord et ailleurs, les programmes de restriction des prix et des revenus ont rencontré une opposition aussi vive. Ces programmes sont destinés à juguler l'inflation sans que les conséquences défavorables sur l'emploi et la production soient aussi graves et prolongées que ce ne serait le cas si on recourait uniquement à la gestion de la demande. Ceci représente des bénéfices économiques considérables pour l'ensemble de la société. Dans ces conditions, pourquoi une opposition aussi forte?

On peut attribuer en partie cette résistance à ceux qui craignent que leurs gains de revenus réels soient moins élevés que si de tels programmes n'existaient pas. Pour certains, cette crainte est justifiée. Pour beaucoup d'autres, elle ne l'est pas puisqu'ils gagnent en terme de baisse du coût de la vie ce qu'ils perdent en terme de hausse de revenus nominaux. Toutefois, lorsque celle-ci est renforcée par des soupçons mutuels à l'effet que d'autres membres de la société sont en mesure de «tirer leur épingle du jeu», des craintes de cette nature permettent aux adversaires des contrôles de faire valoir facilement que la portée ou l'efficacité de tout programme de restriction donné est inappropriée.

L'opposition fondée sur la crainte, justifiée ou non, des effets défavorables sur les revenus réels des individus trouve facilement des appuis parmi ceux qui élèvent des objections de principe.

La première et la plus générale de ces objections est qu'un programme de contrôle limiterait les libertés individuelles, sociales et politiques.

critères de restriction des prix aux termes desquels les entreprises devaient s'assurer que les gains de revenus procurés par les accroissements de prix étaient nettement inférieurs aux augmentations de coûts éprouvées par la firme.

Le programme de contrôle américain a évidemment été lancé dans des circonstances très différentes de celles qui prévalaient quand on a tenté de prendre une initiative similaire au Canada. Aux Etats-Unis, non seulement les efforts en vue de juguler l'inflation par la seule gestion de la demande s'étaient avérés assez vains mais, en outre, le pays était aux prises avec une crise financière internationale. De plus, le Congrès avait précédemment adopté une loi autorisant l'imposition de contrôles et le président bénéficiait donc, dès le départ, du plein appui de la loi pour mener son action. Une fois le blocage temporaire imposé, le gouvernement s'est trouvé en mesure d'entamer des discussions concrètes et approfondies avec les principaux groupes d'intérêt quant à la forme des contrôles qui suivraient le blocage.

A tort ou à raison, parmi les gens qui occupent des postes de responsabilité au Canada, il y en avait très peu qui, en 1969, estimaient que l'on avait atteint le stade où une législation prévoyant un système de contrôle obligatoire des prix et des salaires serait justifiée. Par ailleurs, ceux qui ont pris part aux discussions préliminaires du programme dit «volontaire» en 1969, ne se faisaient guère d'illusions sur la possibilité d'élaborer un système de restriction efficace sans un appui considérable des gouvernements, sous la forme de règlements, de mesures fiscales ou de méthodes de persuasion plus officielles.

La décision de continuer sur une base plus limitée, avec un programme de restriction des prix, s'est traduite par quelques résultats favorables, dont une modeste contribution à l'excellente tenue des prix observée en 1970. Mais on savait au départ que, si l'on ne pouvait pas trouver un moyen efficace pour limiter les hausses de salaires, tout ralentissement de la hausse des prix serait vraisemblablement limité et temporaire.

En juin 1970, il fut proposé unilatéralement de limiter au maximum à six pour cent par an l'augmentation des salaires; des exceptions étaient prévues. Cette suggestion se heurta à une forte opposition des groupes de salariés et elle ne reçut pas de la part du public et des gouvernements l'appui général qui eût été nécessaire pour que son effet puisse être sérieux. Après que le programme officiel de restriction fut terminé à la fin de 1970, on estimait généralement que le plafond de six pour cent avait peut-être permis de réduire quelque peu la hausse des salaires mais que, tout considéré, son effet avait été faible.

En rétrospective, il semble clair que les efforts en vue de parvenir à un programme de restriction susceptible d'empêcher l'adhésion des principaux groupes d'intérêt avant de prendre force de loi se traduisait par une lourde responsabilité pour ceux qui participaient aux débats. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des représentants des syndicats. Comme le montre ce qui est arrivé par la suite au Etats-Unis, même quand il existe une législation à laquelle on peut recourir si nécessaire, il est très difficile de mettre en place un système de contrôle qui soit à la fois efficace et généralement acceptable pour les groupes

accroissements futurs déjà prévus par les conventions à long terme actuelles. De même, il faut décider des divers cas spéciaux tels que celui des employeurs qui n'arrivent pas à engager suffisamment de travailleurs aux taux de salaires prévalant. Il y a donc des exceptions essentielles, mais certains programmes ont été paralysés par la multiplication des dispositions applicables aux cas spéciaux.

Le système parallèle de contrôle des prix adopté par les Etats-Unis est un des divers aspects possibles d'un programme général. Les systèmes de contrôle de prix de ce type imposent un plafond aux hausses de prix en exigeant qu'elles n'augmentent pas les marges bénéficiaires. Selon le système en vigueur aux Etats-Unis, une firme ne peut accroître ses prix sauf si elle est en mesure de démontrer que les hausses de coûts vont réduire sa marge de profit en deçà de celle qui prévalait avant le programme et en deçà du niveau de sa marge de profit au cours de la période de base, c'est-à-dire la plus élevée des marges moyennes réalisées au cours de deux des trois derniers exercices financiers de la firme. Bref, les firmes doivent satisfaire à deux conditions pour augmenter leurs prix. La hausse de prix permise aux entreprises ne doit pas être supérieure à ce qu'il faut pour maintenir la moindre de leur marge de profits des deux périodes suivantes: celle qui précède immédiatement les contrôles ou la période de base. D'autre part, les firmes qui n'accroissent pas leurs prix ne sont soumises au contrôle de leur marge de profits qu'en des circonstances spéciales.

La plupart des systèmes de contrôle, dont celui en vigueur aux Etats-Unis incluent des dispositions pour limiter les hausses des loyers, des honoraires professionnels et d'autres genres de prix et de revenus. Par exemple, le système américain de contrôle des loyers limite à 2½ pour cent la hausse annuelle des loyers d'un grand nombre de logements résidentiels et ne permet d'augmentations additionnelles que si elles sont nécessaires pour couvrir des hausses d'impôts ou, dans certaines limites, pour couvrir de nouveaux investissements en vue d'améliorations majeures. Des dispositions spéciales limitent les hausses d'honoraires médicaux et d'autres coûts des services de santé, de certains taux d'intérêt, de dividendes et des droits perçus par les gouvernements des états et des municipalités.

Le système de contrôle des prix et des revenus instauré aux Etats-Unis a beaucoup de traits communs avec les programmes, d'ordre général eux-aussi, qui ont été appliqués dans d'autres pays. En vérité, la forme de programme de restriction des prix et des revenus que la Commission a examinée avec les représentants du patronat, des travailleurs et du gouvernement en 1969 procédait, à certaines exceptions près, d'une conception d'ensemble assez semblable. Les discussions ont été rompues bien avant que l'on soit parvenu à un accord, même de principe — encore moins de détails. Mais toutes les caractéristiques essentielles d'un tel programme ont été soigneusement examinées, y compris un plafond des hausses de salaires, une limitation des hausses de prix, un contrôle des loyers, diverses manières de limiter les augmentations des autres revenus ainsi que des moyens d'assurer l'obéissance à ces mesures. Quand il devint nécessaire de procéder avec un programme beaucoup plus limité, au début de 1970, la Conférence nationale sur la stabilité des prix adopta des

Quoique les systèmes de contrôle des salaires non uniformes aient rencontré de sérieuses difficultés, la plupart des projets de contrôle prévoient certaines exceptions. Ainsi, il faut prendre une décision sur la façon de traiter les

opposition des employés qui se croiraient, à juste titre, inéquitablement traités. où ce taux est faible. Deuxièmement, cette proposition se heurterait à une vive entre les industries à fort taux d'accroissement de la productivité et les industries qu'ils ne se traduisent par des divergences persistantes des niveaux relatifs de salaires les gains de productivité tendent à se propager dans toute l'économie plutôt Premièrement, elle contredit le mécanisme économique fondamental par lequel diffèrent selon les industries. Il y a deux raisons de rejeter cette proposition. afin de tenir compte du fait que les taux d'accroissement de productivité uniforme est trop rigide. Selon eux, on devrait permettre une certaine souplesse responsables du système de contrôle. Certains soutiennent qu'une telle limite exceptions sont prévues et sont laissées en grande partie à la discrétion des employés est une caractéristique fondamentale de ce système. Certaines pour cent imposé uniformément aux accroissements de salaires de tous les on peut esquisser comme suit la nature générale de ce système. Le plafond de 5½ création, toute description détaillée risque de dater avant longtemps. Cependant, Etant donné l'ampleur des modifications apportées à ce programme depuis sa

La prémisse fondamentale du système de contrôle des prix et des salaires est que la situation inflationniste des années 1970 et 1971 découlait d'attentes, de contrats et de types de comportements nés pendant la période précédente — à partir de 1965 — alors qu'il existait un excédent inflationniste de la demande. Puisque l'excédent de demande n'existe plus, le taux d'inflation diminuera en permanence lorsque les séquelles de l'excédent passé seront supprimées. Le but du système de contrôle est d'assurer au pays une période de stabilité forcée au cours de laquelle les attentes, les contrats et les comportements s'adapteront au fait qu'une inflation rapide n'est plus une perspective de la vie américaine. Quand ceci sera réalisé, les contrôles pourront être abolis. (p. 108)

Le programme de contrôle mis en place aux Etats-Unis au cours de l'année dernière illustre la nature générale d'un tel système. La raison d'être fondamentale de ce programme apparaît dans le Rapport économique du Président communiqué au Congrès en janvier 1972:

Nous décrivons d'abord en termes très généraux les caractéristiques essentielles d'un système complet de contrôle. Après avoir vu que, même avec ce programme de restriction très sévère, il sera vraisemblablement très difficile d'obtenir des résultats importants et durables, nous envisagerons les types de politique des revenus plus limités et moins stricts qui ont été suggérés.

Nous croyons, par conséquent, que les contrôles temporaires de prix et de revenus ne devraient être utilisés que dans le cadre d'une politique à plus long terme visant à maintenir des conditions sous-jacentes de demande — pendant et après la période de contrôle — compatibles avec les objectifs de taux de croissance des niveaux moyens des prix et des revenus.

des changements dans le degré ou dans l'utilisation du pouvoir de monopole ont eu des conséquences considérables mais, en général, cette façon d'envisager la nature du problème fondamental ne nous a pas paru convaincante.

Nous pensons toutefois qu'il est extrêmement difficile de dégager l'économie d'une violente éruption d'inflation, lorsque celle-ci a initialement résulté d'un gonflement excessif de la demande, mais que sa persistance est due à des attentes inflationnistes très répandues et à des délais dans les réactions. Dans de telles circonstances, si l'on se fie seulement à la restriction de la demande pour restaurer une stabilité raisonnable des prix, il se pourrait bien que la rançon du succès soit l'acceptation d'un chômage anormalement élevé pendant une période prolongée.

Aux termes de notre analyse, c'est dans de telles situations qu'un programme de contrôle temporaire pourrait s'avérer utile. Il semblerait que, si on le conjuguait avec des politiques de demande destinées à créer et à maintenir des conditions de demande plus stables, le recours à des contrôles temporaires constitue un moyen pour que les hausses de prix s'accordent, de manière plus rapide et plus fiable, avec les changements des conditions de la demande. Ceci permettrait donc d'accélérer le processus d'ajustement et de réduire les pertes transitoires que connaissent l'emploi et la production quand on reprend le contrôle de l'inflation. Même dans ces conditions, il est peu vraisemblable que le processus soit rapide ou aisé, et les résultats ne seront pas durables, sauf si l'on réussit à modifier les attentes inflationnistes.

Deux conditions fondamentales doivent être remplies pour qu'un tel programme de contrôle temporaire fonctionne efficacement, puis soit supprimé avec un risque minimum de reprise de l'inflation. Premièrement, le public doit être convaincu que de telles mesures sont nécessaires et que les gouvernements sont vraiment décidés à les appliquer de manière aussi efficace et équitable que possible. Deuxièmement, les gouvernements doivent être prêts à faire preuve de leur résolution et de leur capacité quant au maintien d'une stabilité relative des prix et des coûts pendant une période assez longue, couvrant non seulement la durée des contrôles mais aussi la période subséquente durant laquelle ils l'ont efféctué. Ils pourront ainsi convaincre le public que les attentes et les types de comportement inflationnistes ne se justifient plus.

Le système de contrôle s'avérera inapplicable ou son abolition résultera en une inflation renouvelée si les niveaux auxquels on maintient la demande ne sont pas compatibles avec ces objectifs. Cette condition ne sera pas facile à réaliser étant donné les décalages des réactions de la demande sur le marché à des changements dans la gestion de la demande, et les incertitudes qui les entourent. L'expérience européenne suggère cependant que, si le système de contrôle s'écroule ou si la fin du programme de contrôle est suivie de hausses rapides des prix et des salaires, il deviendra difficile ou impossible d'obtenir l'appui du public pour l'utilisation future de la politique des revenus.

LA POLITIQUE DES REVENUS PEUT-ELLE APPORTER UNE CONTRIBUTION?

Dans les développements qui précèdent, nous avons présenté les principales politiques que l'on peut utiliser pour tenter de résoudre à long terme les problèmes de l'emploi et de la stabilité des prix au Canada. Peut-on conclure au besoin d'instaurer une certaine forme de politique des revenus?

Au long de notre analyse, nous avons sans cesse insisté sur la nécessité de faire preuve de réalisme dans l'évaluation des obstacles techniques et autres qui s'opposent à l'amélioration rapide de l'efficacité de l'ensemble des politiques économiques actuellement disponibles. Il est clair qu'un tel réalisme est tout aussi nécessaire lorsqu'on évalue l'utilité possible d'une certaine forme de politique des revenus. Et ce, d'autant plus que de nombreux partisans d'une intervention directe dans les décisions relatives aux salaires et aux prix sous-estiment les difficultés d'application d'une telle politique et surestiment les résultats qu'elle pourrait procurer.

Bien que la forme et l'importance d'une politique des revenus puissent varier, elles ont généralement pour objectif commun de contrôler directement le rythme de l'inflation en influençant les décisions qui concernent des hausses de prix, de salaires, d'autres coûts et de marges bénéficiaires. Pour y parvenir, les moyens proposés vont de la simple persuasion, par des pressions gouvernementales officielles en vue de conclure des accords, à des mesures de contrôle obligatoire sanctionnées par la loi. De tels programmes peuvent avoir une portée très générale ou être hautement sélectifs; ils peuvent impliquer un blocage total des prix et des rémunérations ou une légère limitation des hausses; ils peuvent être temporaires ou bien s'intégrer dans un cadre institutionnel durable.

Si la capacité des syndicats et des sociétés puissantes de faire monter indéfiniment les coûts et les prix, indépendamment des conditions de la demande est à la base du dilemme inflation-chômage, il est permis de penser que des contrôles permanents des salaires et des prix seraient salutaires. On estime parfois que ce point de vue constitue la seule base possible d'une étude sérieuse des contrôles.

Tel n'est pas notre avis. Dans notre analyse des causes de l'inflation récente au Canada, nous avons identifié un certain nombre de secteurs où

stabiliser l'expansion de la demande en termes monétaires à un niveau assez élevé pour réduire au minimum toute augmentation temporaire du chômage, mais cela aurait signifié qu'il acceptait avec résignation comme un nouveau minimum le taux grim pant d'inflation apparu depuis 1966. Ou bien, il aurait pu essayer de stabiliser la croissance de la demande à un taux assez bas pour restaurer finalement le degré de stabilité des prix connu dans le passé, même si cela se traduisait par le risque d'un chômage très élevé pendant un certain temps.

La recommandation d'un contrôle régulier du taux d'expansion de la demande ne s'avère pas, en fait, d'un grand secours dans des situations où l'économie connaît un déséquilibre prononcé plutôt qu'elle n'est déjà engagée sur la voie d'une certaine croissance équilibrée.

Quelle que soit la façon réaliste d'envisager la solution du dilemme inflation-chômage, il semblerait peu avisé de placer de grands espoirs dans la diminution de l'instabilité de la demande pour y parvenir. Toutefois, on ne saurait nier que nous puissions mieux réussir que dans le passé dans nos efforts pour réduire l'instabilité de la demande ou qu'une telle amélioration soit le meilleur espoir que nous ayons de résoudre le problème à long terme. Pour quelque temps encore, il est cependant peu vraisemblable que nous puissions éviter les variations excessives de la demande qui surviennent de temps à autre, ainsi que toutes les difficultés à court terme qui en découlent.

salaires. Pourtant, en réalité, la demande globale s'est accrue à un rythme supérieur à dix pour cent par an au cours des trois années suivantes.

Il faut reconnaître cependant qu'en 1964, alors que s'établissaient les bases de l'éruption d'inflation subéquente, on estimait généralement que le Canada était encore loin d'être sorti de la récession marquée et prolongée des années précédentes et que d'énergiques mesures additionnelles de relance de la demande restaient nécessaires. Dans les conditions qui prévalaient alors, l'idée que déjà le moment était venu d'envisager avec plus de prudence l'expansion de la demande n'aurait reçu qu'un très faible appui du public et aurait plutôt rencontré une forte opposition. Personne n'aurait accepté l'idée qu'un taux de chômage seulement légèrement inférieur à cinq pour cent de la main-d'œuvre était à peu près le plus bas que l'économie puisse supporter sans engendrer une inflation plus rapide. L'idée qu'un taux de chômage à peine inférieur à cinq pour cent de la main-d'œuvre était approximativement le plus bas pour lequel l'économie serait en mesure de fonctionner sans que les hausses de prix et de coûts s'accélérent aurait semblé à beaucoup un jugement prématuré et excessivement pessimiste. On aurait douté fortement que la tendance des prix, des salaires et de l'emploi au Canada puisse s'écarter peu à peu de la tendance américaine et nombre de personnes auraient considéré une telle évolution comme indésirable, même si elle avait eu une chance de se réaliser.

Selon toute probabilité, il aurait fallu rétablir un taux de change flottant pour le dollar canadien au moment même où l'on venait d'abandonner ce système et d'adopter un taux de change fixe. Grâce à la chute prononcée du taux de change au cours des années 1961-62, la rentabilité des affaires et les possibilités de conquête de nouveaux marchés s'étaient nettement améliorées pour les nombreuses firmes exportatrices sur le marché américain ou dont les produits font concurrence aux importations. Pourtant, l'isolement de l'économie canadienne des pressions inflationnistes très vives qui allaient naître plus tard aux États-Unis aurait nécessité très tôt l'acceptation générale d'une nouvelle appréciation du dollar canadien. De même, les politiques mises en œuvre pour maintenir le chômage à des niveaux normaux au Canada auraient dû continuer à recevoir un soutien général du public au cours des années 1966-1969 alors que le chômage descendait temporairement à des niveaux exceptionnellement bas aux États-Unis, en même temps que l'éruption inflationniste s'y développait avec une vigueur accrue.

A la fin de 1968, l'inflation rapide affectait déjà l'économie depuis quelque temps et les gens en étaient venus à l'intégrer dans leurs attentes et dans leurs comportements. Dans ces conditions, le gouvernement ne disposait d'aucun moyen concevable de gestion de la demande susceptible de s'attirer la compréhension ou l'approbation du public. Le ralentissement de l'activité économique qui s'ensuivit au Canada a suscité une grande inquiétude parmi le public, même si ses effets défavorables sur la croissance de la production et sur le taux de chômage (particulièrement en ce qui concerne la main-d'œuvre masculine d'âge adulte) ont été moins graves que ceux de la récession de 1960-61. Le gouvernement aurait pu essayer de

continuer à avoir des répercussions, considérables à certains moments, sur le niveau de la demande.

La gestion de la demande doit donc être effectuée sur la base de prévisions économiques qui, pour être fiables, ne doivent concerner qu'une période deplorablement courte, même dans les circonstances les plus favorables. Elle doit être également effectuée sur la base de l'analyse économique fondamentale, or celle-ci est inévitablement empreinte d'une marge d'incertitude considérable. Et ceci pour de nombreuses raisons, parmi lesquelles on relève non seulement les insuffisances de la théorie et des données existantes, mais aussi la difficulté de prévoir comment les enseignements tirés par le public et les modifications des dispositions institutionnelles affecteront les types de comportement économique du passé. C'est pourquoi on n'a pu encore mettre fin aux controverses concernant l'importance relative des mesures monétaires et fiscales, le moment et l'ampleur de leurs effets, les conséquences des différentes politiques de taux de change possibles et une foule d'autres questions de moindre importance. L'élargissement de nos connaissances devrait permettre de réduire l'instabilité de la demande éprouvée dans le passé, mais il serait irréaliste de sous-estimer les difficultés purement techniques qui devront être surmontées.

Il est également évident qu'une politique de maintien d'une croissance soutenue de la demande est vraisemblablement très difficile à poursuivre lorsque le public réclame impérieusement une action immédiate sur les problèmes pressants à court terme. Les responsables de la gestion de la demande sont très conscients des décalages qui retardent la réaction de l'économie à des changements de politiques économiques générales, mais le grand public ne l'est pas encore. Dès lors, on observe des pressions continues pour que les politiques soient élaborées en fonction des problèmes d'aujourd'hui plutôt qu'en fonction des problèmes qui existeront vraisemblablement, dans un an ou plus, au moment où les effets principaux de ces politiques d'aujourd'hui se feront sentir. Un examen plus approfondi des conditions dans lesquelles les politiques économiques suivies auraient pu permettre d'éviter un gonflement excessif de la demande au milieu de la dernière décennie permettrait de tirer des enseignements pour l'avenir.

On a fait valoir dans ce rapport qu'au Canada l'augmentation du niveau moyen des salaires et des prix à un rythme beaucoup plus rapide à partir de 1965-66 est surtout due au fait que l'on a toléré une expansion trop vigoureuse et trop durable de la demande globale. En rétrospective, la reprise de la production et de l'emploi au Canada semble s'être traduite par une réduction du volant de capacité de production excédentaire et du chômage qui étaient presque à leur niveau normal au milieu de l'année 1964. De cette observation, on peut tirer la conclusion suivante: il semblerait que le taux moyen de croissance de la demande en termes monétaires n'ait pas dû dépasser sept ou huit pour cent l'an par exemple, si l'on avait voulu qu'il suive le même rythme que la tendance des taux de croissance de la main-d'œuvre et de la productivité globale sans pour autant accélérer sensiblement la tendance progressive à la hausse des prix et des

sont l'accumulation du capital, l'accroissement de la main-d'œuvre et l'amélioration sous-jacente de la productivité. Le taux de variation du niveau des prix tendra à refléter l'écart entre le taux de croissance de la demande en termes monétaires et le taux de croissance de la production à pleine capacité. Il tendra lui aussi à se stabiliser à un taux soutenu. Ceci suppose que les effets d'un taux d'inflation diffèrent dans les autres pays sont compensés par des ajustements du taux de change flottant.

Selon ce raisonnement, le niveau moyen de chômage qui s'établira traduira les particularités institutionnelles et autres des marchés du travail et des produits et non une insuffisance de la demande. Ce niveau pourra être abaissé à la longue si on réussit à faire fonctionner ces marchés de manière plus efficace, non à cause de la mise en œuvre de politiques de la demande.

On peut tirer la conclusion suivante de cette explication du fonctionnement de l'économie: toute tentative de n'utiliser que la gestion de la demande pour maintenir la production à un taux élevé correspondant à un niveau de «production potentielle» irréaliste ou pour maintenir le chômage à quelque bas niveau irréaliste choisi comme objectif est vouée à l'échec à long terme. A court terme, des déséquilibres économiques peuvent se produire temporairement par suite de l'accélération du taux de croissance de la demande. Ceci entraînera des déviations temporaires par rapport au niveau normal de chômage, qui se produiront pendant la période d'ajustement des prix et des coûts. Toutefois, à moins que le taux de croissance de la demande ne puisse gagner sans cesse de vitesse l'ajustement des coûts et des prix, tout gain d'emploi sera annulé tôt ou tard par l'inflation plus rapide.

Suivant l'analyse ci-dessus, l'objectif primordial de la gestion de la demande devrait être la réduction de l'instabilité du taux de croissance de la demande. Ceci serait réalisé en maintenant le rythme d'expansion de la demande et celui de la capacité de production à peu près parallèles. Pendant un certain temps, la réduction du niveau moyen de chômage compatible avec le maintien d'une croissance soutenue de la demande est peut-être possible, mais elle dépend en fait de la portée des politiques structurelles destinées à améliorer l'efficacité du fonctionnement des marchés du travail et des biens.

Il y aurait beaucoup à dire d'une telle analyse et des recommandations de politiques qui en découlent. Mais, en pratique, la stabilisation du taux de croissance de la demande est un objectif plus facile à énoncer qu'à atteindre.

Les difficultés pour arriver à ce résultat sont à la fois techniques et autres. Même si l'instabilité de la demande est attribuable en partie à des modifications soudaines ou importantes de l'orientation des politiques fiscale, monétaire ou de change, cette explication n'est en aucun cas suffisante. Les fluctuations importantes de la demande à l'étranger ou les changements majeurs des politiques économiques internationales de nos partenaires commerciaux, les variations prononcées du taux de change, les troubles sociaux, les conflits industriels, les guerres ou les désordres sur les marchés financiers, ainsi que d'autres facteurs similaires tout aussi difficiles à prévoir, ne peuvent que

LES POLITIQUES DE DEMANDE SUFFISENT-ELLES?

Nous avons maintenant analysé deux choix de politiques possibles pour résoudre le dilemme apparent entre un faible taux de chômage et une stabilité raisonnable des prix à long terme. La conclusion que nous en avons tirée est que l'acceptation d'une inflation plus rapide que par le passé ne procurerait au mieux qu'un ajournement temporaire de nos difficultés. Nous avons souligné les obstacles à l'utilisation de politiques de l'offre et de politiques sélectives de la demande pour abaisser le taux de chômage moyen à partir duquel naissent des problèmes de coûts et de prix. Les efforts en vue de maintenir l'activité économique à un niveau maximum tout en évitant l'inflation ne peuvent donc s'appuyer que sur deux instruments: la gestion de la demande globale et la politique des revenus.

La question est de savoir si la gestion de la demande globale doit être accompagnée d'une politique des revenus. Suivant l'opinion la plus répandue, la gestion de la demande doit continuer à jouer un rôle fondamental et toute tentative d'emploi de la politique des revenus sans coordination étroite avec la politique de la demande serait vouée à l'échec. Cependant, certains croient que la politique de la demande peut seule suffire à la tâche si les autorités règlent en conséquence leur comportement.

Les arguments qui suivent rendent compte de cette proposition. Tout d'abord, on réfute l'idée qu'il puisse y avoir à long terme un choix important entre le chômage et l'inflation. Ce choix apparaît surtout comme un phénomène à court terme qui se produit dans des conditions économiques où le taux de croissance de la demande en termes monétaires est instable. Les variations d'intensité de la pression exercée par la demande sur la capacité de production ont un effet immédiat, quoique temporaire, sur les niveaux de la production et de l'emploi, à cause des décalages qui retardent la réaction des coûts et des prix à ces variations. Malgré ces rigidités à court terme, il y a tout lieu de croire que la tendance des prix et des coûts s'ajuste en fait finalement à celle de la demande en termes monétaires.

Par conséquent, si l'expansion de la demande en termes monétaires reste raisonnablement soutenue, la croissance de l'emploi et de la production tendra à se stabiliser aux taux d'équilibre déterminés par les facteurs fondamentaux que

qu'elles soient prospères ou non, ceci se reflète peut-être dans les statistiques du chômage.

Bien que les écarts régionaux dans les taux de chômage ne reflètent pas des «choix délibérés» mais résultent plutôt des dispositions institutionnelles et des politiques, nous devons soit accepter une situation de chômage, soit modifier les institutions et les politiques. Comme certains obstacles à un niveau élevé d'emploi dans ces régions sont profondément intégrés au cadre social et économique du pays, leur modification apparaît extrêmement difficile. Une solution fondamentale pourrait bien être impossible sans la participation et l'appui important de la population des régions moins prospères concernées. Ainsi, on a longtemps prétendu que l'aide des nations les plus riches déterminerait le sort des pays sous-développés. Comme le démontre l'expérience accumulée, il paraît évident que, dans la majorité des cas, le succès ou l'échec dépend largement des efforts de la population même des pays sous-développés.

Depuis environ un an, on a suggéré bon nombre de moyens pour résoudre le dilemme chômage-inflation, quelques-uns d'entre eux étant plus simples et plus directs que ceux discutés précédemment. Les programmes de formation des adultes réduisent directement le chômage tandis que les programmes d'Initiatives locales et Perspectives-jeunesse relèguent les gouvernements au rôle d'employeur de dernière instance de la société. L'effet de ces programmes sur la réduction du chômage est limité, dans la mesure où ils attirent de nouveaux travailleurs dans la population active. On peut voir également que l'augmentation générale du niveau d'emploi réduit le besoin de tels programmes dans les régions les plus prospères du pays et qu'il faudra veiller à ne pas aggraver la tension sur ces marchés de main-d'œuvre.

En résumé, il existe beaucoup de méthodes susceptibles de faire diminuer le seuil de chômage global pour lequel les hausses de prix et de coûts ont eu tendance à s'accélérer dans la période récente, mais on sous-estime fréquemment le caractère irréductible de certains aspects du problème — celui des disparités régionales de chômage notamment. En même temps, d'autres influences d'origine publique ou privée tendent à maintenir ou à élever le niveau de chômage à partir duquel peuvent naître des pressions inflationnistes. Une optique réaliste, qui tient compte des obstacles confrontés et de la difficulté des choix à effectuer, offre les meilleures chances d'obtenir des résultats tangibles. Mais, quoi que l'on puisse accomplir de cette manière, il restera toujours vrai qu'une vision trop optimiste des succès remportés dans l'abaissement de l'intervalle critique de chômage se traduira par des politiques pouvant entraîner une inflation de plus en plus grave.

des restrictions à l'exercice de diverses professions ainsi que des amendements législatifs afin de réduire le pouvoir des syndicats.

De telles propositions peuvent représenter deux courants de pensée. D'un côté, on tend à expliquer l'inflation par le pouvoir de marché: les compagnies, les syndicats et les autres groupes monopolistiques apparaissent les premiers responsables et, par conséquent, on cherche une solution à long terme en s'attaquant à la source de la puissance de ces organismes. De l'autre côté, on soutient qu'une concurrence intérieure ou étrangère plus efficace dans certains secteurs de l'économie entraînera une diminution importante du pouvoir de marché. Celle-ci exercera une fois pour toute un effet de réduction des prix dans ces secteurs.

Il est clair que les partisans d'une explication de l'inflation par le pouvoir de marché attendent beaucoup plus de bénéfices de tels changements que ceux qui penchent vers une autre interprétation. Cependant, si elles sont suffisamment importantes et si elles sont appliquées à propos, ces mesures peuvent avoir pour effet de maintenir ou de réduire certains prix alors que le niveau général des prix augmente. On peut évidemment s'attendre à ce que les groupes affectés par ces mesures y opposent la plus forte résistance. Pour cette raison, les exemples en sont rares. L'un des quelques cas où ce type de politique a été utilisé est l'application anticipée des réductions de tarifs douaniers négociées lors du «Kennedy Round».

Jusqu'à présent, nous avons mentionné plusieurs mesures susceptibles de contribuer à réduire l'intervalle critique de chômage moyen à partir duquel les augmentations de coûts et de prix ont eu tendance à s'accélérer. Nous avons consacré une grande partie de notre analyse aux politiques concernant les disparités régionales de chômage parce que le chômage relativement élevé systématiquement rencontré dans les régions les moins dynamiques du pays n'est pas seulement une source majeure d'inquiétude mais qu'il explique largement le taux moyen élevé du chômage au Canada.

Cependant, comme nous l'avons déjà dit dans ce rapport, la dimension régionale du chômage au Canada ne constitue pas l'unique aspect du problème. Par exemple, on a fréquemment suggéré que l'on pouvait expliquer en partie les écarts régionaux de chômage en fonction de différentes attitudes vis-à-vis du mode de vie, et particulièrement du travail, qui se traduiraient, dans certaines régions, par une attitude de tiédeur eu égard à l'emploi permanent et par une plus grande acceptation des bénéfices d'assurance-chômage et des prestations de bien-être social comme moyen de subsistance. Cependant, de telles attitudes ne sont pas limitées aux régions les moins prospères. Le travailleur rive quotidiennement à son poste ou à son bureau envie souvent ceux qui vivent plus librement. Chez plusieurs jeunes et moins jeunes d'aujourd'hui, la remise en question de la «réussite matérielle» est devenue une véritable philosophie. En autant qu'il existe un scepticisme quant à l'éthique du travail dans toutes les régions du pays,

Surtout par leurs effets sur le fonctionnement du marché de la main-d'œuvre, les politiques dont nous avons discuté précédemment dans cette section influent sur le taux moyen de chômage. Les suggestions ne font pas défaut en ce qui concerne les modifications à apporter aux politiques d'offre de nature plus générale. On propose ainsi la réduction des tarifs douaniers, l'abandon des mesures de soutien des prix et, de façon plus générale, la mise en œuvre d'une politique de concurrence afin de réduire la monopolisation des marchés des biens et des services. Des propositions semblables qui influent sur le marché du travail comprennent l'atténuation

Il en va de même des augmentations sensibles des salaires minima définis par la loi. Fréquemment, on n'évalue les conséquences de telles hausses que d'après leurs effets directs sur l'emploi des travailleurs qui sont rémunérés selon le salaire minimum. On oublie souvent de réaliser que, si les accroissements du salaire minimum sont suffisamment importants pour influencer une forte proportion de la structure des salaires (y compris ceux des travailleurs qui gagnent plus que le salaire minimum), cela tendra à réduire le nombre des nouveaux emplois offerts aux travailleurs affectés.

Certaines politiques économiques et certaines influences de nature institutionnelle ont tendance à accroître le chômage. Nous avons déjà mentionné, dans une section de ce rapport, que de puissantes forces institutionnelles et sociales ont longtemps résisté à tout accroissement des disparités régionales de salaires et ont contribué, en fait, à les réduire lorsque c'était possible. On peut s'attendre à ce que le chômage soit influencé à la hausse par des mesures qui le rendent moins rebutant pour ceux qui sont en état de travailler, telles que de meilleurs bénéfices d'assurance-chômage et des prestations de bien-être plus généreuses.

Outre cette optique régionale, de telles politiques peuvent évidemment être aussi appliquées dans une optique sectorielle, leur objectif étant alors de stabiliser la demande dans les industries sujettes à de fortes variations. L'industrie de la construction constitue un exemple frappant à cet égard. Du fait des fluctuations marquées de l'activité et de l'emploi dans cette industrie, on a fréquemment suggéré des mesures destinées à étaler, de manière uniforme, les travaux de construction. Au cours des trois dernières années, la Commission a eu divers entretiens avec les employeurs, les employés et les clients de l'industrie de la construction. Entre autres mesures, elle a contribué à lancer un programme destiné à améliorer l'information relative aux projets de construction des gouvernements et des autres clients de l'industrie. Il est certes évident qu'une meilleure information n'est qu'un premier pas vers une planification plus poussée et mieux coordonnée de l'activité et de l'emploi dans l'industrie de la construction. Ici encore, il ne faut pas sous-estimer l'ampleur des difficultés, techniques et autres, qui devront être surmontées.

exécutable ne se porte vers les régions et les industries où le ralentissement est faible. La récente politique budgétaire canadienne et, dans une certaine mesure, les programmes de prêts gouvernementaux illustrent cette démarche.

Des contraintes similaires existent dans le domaine des politiques sélectives de demande. Ces politiques ont pour but de relancer la demande dans des régions ou dans des industries particulières qui fonctionnent bien au-dessous de leur capacité de production, tout en évitant que la pression d'une demande

autre, il existe un certain nombre de contraintes qui limitent leur application. qui impliquent un transfert de ressources d'un groupe — ou d'une région — à un mesures ou par d'autres. De plus, comme c'est le cas pour tous les programmes problème est profondément ancré et qu'il ne sera pas résolu aisément par ces des différences régionales de chômage. Cependant, on admet couramment que ce encore trop tôt pour tirer des conclusions sur le rôle qu'il joue dans la réduction programme est en œuvre sur une large échelle depuis peu de temps; aussi, il est derniers vers les emplois. Comme les programmes de formation, ce dernier dynamiques du pays, plutôt que d'essayer de subventionner la migration de ces général la création d'emplois locaux destinés aux travailleurs des régions moins programme d'expansion économique régionale. Ce dernier subventionne en Une autre façon de lutter contre les disparités régionales de chômage est le

limites évidentes. d'emploi; mais leur utilisation sur une grande échelle par le public se heurte à des ajustement régional, et parfois même inter-régional, de l'offre et de la demande ment à la mobilité de la main-d'œuvre, pourraient permettre un meilleur problèmes d'inflation. D'autres politiques, telles que les mesures d'encouragement abaisser l'intervalle critique de chômage global à partir duquel naissent des sociales, on peut néanmoins douter qu'elles s'avèrent d'un grand secours pour programmes de formation, ont d'importantes répercussions économiques et En résumé, si certaines formes de politiques de main-d'œuvre, comme les

totalise un peu plus de 3,000,000 de travailleurs. provinces atlantiques et du Québec, alors que la main-d'œuvre de ces régions pour se rétablir dans d'autres régions; seulement 700 environ venaient des domicile. En 1971-72, moins de 1,500 personnes ont profité de cette assistance relogement et une allocation pour ceux qui étaient propriétaires de leur transport et de déménagement du travailleur et de sa famille, une allocation de assistance afin de pouvoir couvrir leurs frais; elles comprennent les dépenses de tous ceux qui ont déjà trouvé du travail dans d'autres régions et sollicitent une La troisième forme d'aide consiste en allocations de rétablissement offertes à prestation temporaire pour défrayer le coût de la vie supporté par leur famille. du Canada à recevoir une allocation de recherche d'emploi qui comprend une chômeurs peuvent être autorisés par leur conseiller du Centre de Main-d'œuvre cadre géographique au sein duquel les individus peuvent chercher un emploi. Les Deuxièmement, les allocations de recherche d'emploi destinées à étendre le encourus par les individus inscrits dans des programmes de formation. stage de formation; leur but est de défrayer une partie des coûts de transport catégories. Premièrement, les allocations de voyage pour ceux qui suivent un dans le cadre de divers programmes n'ont guère été utilisées. Il en existe trois également évident que les allocations offertes à cette fin par le gouvernement dynamiques et l'encouragement à la mobilité est donc moins fort. Il est

On peut en dire à peu près autant des programmes destinés à encourager la mobilité de la main-d'œuvre. Quand le niveau général du chômage est élevé, les offres d'emploi sont relativement rares même dans les régions les plus

Il en est à peu près ainsi des programmes de formation. Il est vrai que, plus tôt dans les années '60, on a consacré des sommes très importantes à de meilleurs équipements pour la formation des adultes. De 1960-61 à 1971-72, les programmes de formation des adultes ont représenté des dépenses courantes totalisant \$1,300 millions. Mais sur ce montant \$1,150 millions ont été dépensés depuis 1967-68. En outre, au cours de l'année dernière, on a lancé un nouveau programme de formation au travail dont il est encore trop tôt pour évaluer pleinement les résultats. Ici encore, du fait que les taux récents du chômage ont été bien supérieurs à l'intervalle critique à partir duquel les hausses de coûts et de prix s'accélérent, il est difficile d'estimer dans quelle mesure lesdits programmes peuvent avoir contribué à abaisser ce seuil.

Bien sûr, les statistiques des mouvements démographiques indiquent clairement que les migrations inter-régionales et internationales ont constitué en fait le principal moyen par lequel un ajustement partiel des différents taux régionaux de croissance de l'emploi s'est réalisé. Il n'en reste pas moins que nombre de ceux pour lesquels les perspectives ne sont guère brillantes dans leur propre région vont aller tenter leur chance ailleurs. Il n'est néanmoins pas surprenant que ceux qui ont une certaine expérience des problèmes de main-d'œuvre soient profondément conscients des nombreux obstacles militant contre le succès de tout programme destiné à aider la migration à partir des régions moins favorisées. Les résultats enregistrés jusqu'à maintenant avec des politiques de main-d'œuvre du type décrit ci-dessus ne sont pas incompatibles avec l'opinion selon laquelle les progrès réalisés en matière de diminution des taux de chômage moyens par de telles politiques ne seront vraisemblablement pas rapides mais, pour le moment, on ne peut se prononcer de manière définitive. Bien que les fonctions d'information, de consultation et de placement soient assumées depuis longtemps, ces services se sont considérablement développés au cours des dernières années. On peut dire toutefois que, étant donné les conditions de faible demande qui ont prévalu en 1970-71, nous n'avons pas encore eu la chance de voir ce qui a été accompli.

de coûts et qui est plus en accord avec les lois économiques naturelles que les dynamiques. On ne doit pas s'étonner que cette solution plaise beaucoup moins à ceux qui devraient déménager, en particulier quand un changement d'environnement linguistique et culturel est en jeu. A ceux qui resteraient s'offrir la perspective peu attrayante de voir leurs familles et leurs amis disséminés dans d'autres régions et leurs communautés devenir moins nombreuses et moins vigoureuses. Ainsi, même si les écarts de chômage ont persisté pendant de nombreuses décennies, les ajustements de la main-d'œuvre et d'autres ressources n'ont pas été suffisants pour se traduire par des niveaux plus équilibrés de l'emploi dans tout le pays.

façon plus générale, les autorités responsables de la main-d'œuvre peuvent améliorer le fonctionnement des marchés du travail par le truchement d'une «agence de l'emploi» qui dispenserait des services d'information, de consultation et de placement.

L'idée que le gouvernement doit subventionner le fonctionnement des marchés du travail aurait semblé surprenante à une certaine époque. Toutefois, à partir du moment où les services d'information et de placement ont coordonné leurs activités à l'échelle du pays, et ceci depuis plusieurs dizaines d'années, le public a accepté peu à peu l'idée d'une intervention de plus en plus marquée des gouvernements pour assurer un large éventail de services de main-d'œuvre, y compris de très importantes subventions pour l'organisation sur une large échelle de programmes d'éducation des adultes.

Le débat en cours ne porte pas sur le point de savoir si de telles politiques sont souhaitables ou non mais plutôt sur ce qu'on pourrait raisonnablement en attendre en termes de hausse du niveau d'utilisation de la main-d'œuvre et des autres ressources qui peut être maintenu.

Dans la mesure où les niveaux de chômage au Canada reflètent l'absence de services de placement efficaces ou de travailleurs aux qualifications appropriées plutôt qu'une insuffisance de l'offre d'emplois, on devrait pouvoir les réduire par une amélioration de l'information et des services de consultation et de placement, conjuguée à des programmes de formation appropriés. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, lorsque le chômage du pays atteint l'intervalle critique pour lequel les hausses de prix et de coûts s'accroissent, dans certaines régions du pays—en Ontario notamment—le chômage est déjà, de manière caractéristique, descendu à un faible niveau. Il ne semblerait donc pas que les programmes de placement et de formation décrits ci-dessus puissent faire descendre le chômage beaucoup plus bas dans ces régions. Dans les régions moins dynamiques du pays, que les conditions économiques soient bonnes ou mauvaises, il existe un excédent global considérable du nombre de postulants par rapport au nombre de postes offerts dans de nombreuses catégories d'emploi. En principe, des services d'information sur les emplois et des services de placement plus efficaces pourraient contribuer à réduire ce déséquilibre. Mais seule une proportion limitée de ce trop grand nombre de postulants pourrait être éliminée par des programmes de formation destinés à conférer des qualifications pour lesquelles la demande n'est pas satisfaite dans ces régions.

En vérité, il est difficile de voir comment le taux global de chômage soutenable pourrait être réduit de manière significative si l'on ne s'attaque pas avec succès aux disparités régionales de chômage, soit par une plus grande mobilité de la main-d'œuvre hors des régions les moins dynamiques, soit en encourageant par divers moyens la création d'emplois dans ces régions. La mobilité de la main-d'œuvre est automatiquement une solution attrayante pour ceux qui habitent les régions les plus prospères. Hormis le cas des individus qui s'inquiètent du surpeuplement, les habitants de ces régions considèrent la mobilité comme un moyen de résoudre le problème qui entraîne pour eux moins

AUTRES POLITIQUES POUR RÉDUIRE LE CHÔMAGE

Nous avons déjà soutenu auparavant qu'au Canada tout effort visant à réduire au minimum le niveau des ressources inutilisées et à le maintenir par des politiques de soutien de la demande qui créent de fortes doses d'inflation, est vraisemblablement voué, dans une large mesure, à l'échec, à long terme, par suite de la tendance du public à modeler en conséquence son comportement à l'égard des salaires et des prix. Ce qui suggère que, afin de pouvoir rester soutenu, le niveau de l'activité économique ne doit pas engendrer, pour d'importants secteurs ou régions de l'économie, des pressions de demande suffisantes pour susciter une accélération sensible des accroissements de coûts et de prix. Nous avons déjà vu cependant que, étant donné les écarts régionaux et autres entre les taux de chômage, la baisse du taux de chômage global désaisonnalisé jusqu'au niveau de 4½ à cinq pour cent, observée au cours des années '60, semble avoir préparé la voie à une hausse subéquente des taux d'inflation. Ces taux sont élevés par rapport aux normes internationales et il est compréhensible qu'on ait accordé beaucoup d'attention aux politiques susceptibles de réduire le niveau de sous-utilisation des ressources à partir duquel on enregistre de rapides augmentations de coûts et de prix. Essayons de voir maintenant ce qu'on peut espérer de ces politiques.

Lorsqu'on considère les divers moyens de réduire le niveau du chômage à partir duquel les augmentations des prix et des coûts sont importantes, la première place est accordée habituellement à la politique de la main-d'œuvre. Ce choix est facilement compréhensible: une action directe sur les déséquilibres propres au marché du travail semble le moyen le plus évident d'atteindre le but poursuivi. On prétend que si des emplois sont disponibles en Ontario alors que le chômage sévit au Québec et dans les provinces atlantiques, la migration en Ontario permettra une croissance soutenue tout en réduisant le chômage dans les régions moins dynamiques du pays. De même, si des emplois spécialisés sont disponibles et si les candidats n'ont pas les qualifications requises, les programmes de formation de la main-d'œuvre permettront de remédier à cette situation. Si, à la suite de changements économiques, certaines qualifications deviennent inutiles et si des emplois deviennent disponibles pour ceux qui ont d'autres compétences, les programmes de recyclage contribueront à l'adaptation plus efficace de l'offre de main-d'œuvre au nouveau profil de la demande. De

de vivre avec l'inflation. L'acceptation de l'inflation nous apparaît, de façon frappante, comme une solution de désespoir déguisée en une recommandation sophistiquée de politique économique à long terme. Dans des situations particulièrement graves et pour surmonter des problèmes immédiats, on peut concevoir que le risque d'une inflation future plus grande apparaisse comme le moindre des maux. Cependant, en tant que politique durable, la Commission estime que cette manière de voir est dénuée de perspicacité et vaine.

du système économique. Cependant, il y a beaucoup plus d'exemples de pays avec des taux d'inflation variables et parfois très élevés qui en ont gardé suffisamment le contrôle et s'y sont adaptés avec assez de succès pour éviter un tel effroulement. Il n'est pas nécessaire de croire que l'inflation se traduit inévitablement par une catastrophe pour estimer qu'elle constitue quand même un sérieux problème.

De même, il ressort clairement de ce que nous avons dit précédemment que des phrases comme «l'inflation nous vole tous» sont de nature trompeuse. Une des raisons pour lesquelles l'inflation est impopulaire est que beaucoup de gens considèrent toute augmentation de leur revenu nominal comme une juste rémunération de leurs efforts et de leur compétence, alors qu'ils estiment en même temps que toute augmentation de prix leur enlève une partie de ce qui leur est dû. Mais les revenus nominaux de la plupart des gens augmentent par le même processus que le coût de la vie et, dans de nombreux cas, le «vol» est plus apparent que réel. Ceux dont les revenus sont fixes font évidemment exception. Bien qu'il soit important de considérer les conséquences de l'inflation dans une juste perspective, il convient aussi de bien définir ce qui est en cause. Fréquemment, les débats relatifs à l'inflation s'enlisent profondément dans des questions de morale. D'un côté, on soutient que n'importe quel degré de chômage est immoral, d'autant plus qu'il frappe durement certains des membres les plus vulnérables de la société. Pour d'autres, ce qui est immoral, c'est d'adopter des politiques inflationnistes qui redistribuent arbitrairement le revenu et la richesse, d'autant plus que certains de ceux qui en souffrent sont parmi les membres les plus vulnérables de la société.

Même si la réconciliation de ces points de vue opposés est peu plausible, on devrait au moins reconnaître que des politiques inflationnistes ne réussiront à accroître la production et l'emploi que dans la mesure où les gens seront dupes de la dépréciation de la monnaie. Si les gouvernements s'engageaient ouvertement à poursuivre des politiques inflationnistes, ils risqueraient de perdre les bénéfices recherchés eu égard à l'emploi et à la production. Pour obtenir le résultat le plus satisfaisant possible, les gouvernements devraient poursuivre de telles politiques tout en le niant. Nombreux sont ceux qui soutiendraient qu'un tel comportement est une contingence normale dans bien des secteurs de la politique. D'autres pensent autrement. A tout le moins, les partisans des politiques inflationnistes devraient reconnaître l'existence du problème.

A notre avis, il y a de bonnes raisons de croire que les tentatives en vue de maintenir un fonctionnement intensif des systèmes économiques rencontreront vraisemblablement des difficultés croissantes à tenir compte de la capacité des gens de tirer les leçons de leur expérience de l'inflation et d'y adapter, en conséquence, leur comportement vis-à-vis des prix et des salaires. Après un certain nombre d'années, de telles politiques pourraient très bien n'avoir donné que peu de résultats, en dehors de l'inflation qu'elles auront créée.

Par conséquent, la Commission croit qu'il est justifiable de rester très sceptique quant aux bénéfices présumés que pourrait procurer le fait d'accepter

politique nationale et l'était déjà, en 1965-66, quand la phase actuelle a commencé. Mais il se peut que cet objectif ne reçoive pas l'attention qu'il mérite parce qu'on ne prévoit pas les pertes de production et d'emploi qui naîtront plus tard de la suppression de l'inflation. La mémoire de l'expérience vécue de 1969 à 1971 devrait nous aider à corriger cette erreur.

Cependant, les partisans d'une inflation non anticipée ne raisonnent pas de cette manière. Pour eux, les gains initiaux de production et d'emploi se comparent avantageusement à la redistribution et au déséquilibre impliqués. Mais ils oublient généralement de tenir compte des pertes de production et d'emploi subies lorsqu'on s'efforce d'enrayer la poussée d'inflation. Bref, ils supposent un mouvement à sens unique des accroissements de prix et de coûts, sans mesures correctives. Si on prenait cette attitude désinvolte à chaque palier supérieur du taux d'accroissement des prix et des coûts, on finirait certainement par pousser à bout la patience du public et il faudrait alors tenter d'arrêter le processus même si, à ce stade, cela posait de très sérieux problèmes d'ajustement.

Nous avons jusqu'ici ignoré dans cette section les aspects internationaux de l'inflation dans chaque pays. Pour beaucoup, il s'agit là de la question primordiale et le problème de l'inflation au Canada est, selon eux, de peu d'importance aussi longtemps que notre taux d'inflation reste plus ou moins semblable à celui de nos principaux partenaires commerciaux. De fait, pour ceux qui croient qu'un monde sans modification de taux de change est idéal, les pays comme le Canada n'ont guère d'autre choix que d'accepter un taux moyen de hausse de prix approximativement identique à celui des principales économies. Étant donné cette répugnance à modifier les taux de change, un pays dont l'inflation est supérieure à celle des autres pays finira naturellement par avoir un problème de balance des paiements de plus en plus grave. À un moment donné, ce pays devra prendre des mesures de restriction de la demande et peut-être dévaluer sa monnaie. Ainsi, l'argument selon lequel il faut contrôler l'inflation sous peine de voir se détériorer la position concurrentielle d'un pays, est basé sur l'idée que le taux de change doit être maintenu à un certain niveau fixe ou qu'il y a de fortes oppositions à le laisser diminuer suffisamment pour contrebalancer les effets d'un taux d'inflation élevé différent de celui des autres pays.

Même si, à court terme, le recours à la dévaluation du taux de change, à la dépréciation ou à des contrôles de change est susceptible de renflouer temporairement la position concurrentielle d'un pays, l'usage répété de telles mesures pourrait en diminuer rapidement l'efficacité. Un répit intermittent acquis de cette manière peut très bien amener le public à conclure que la hausse relative du niveau des prix intérieurs va probablement se poursuivre, ou même s'accélérer, et à adapter en conséquence son comportement vis-à-vis des prix et des salaires.

Avant de conclure cette analyse, il nous reste à faire deux commentaires d'ordre général. D'abord, il est important de ne pas succomber à l'exagération lorsqu'on parle des torts indéniables causés par l'inflation. Il y a des exemples dans l'histoire où on a laissé le rythme d'inflation s'accélérer à un tel point que celle-ci a dégénéré en hyper-inflation et a causé un écroulement presque complet

croyait en une stabilité raisonnable des prix et si les prix étaient, en fait, maintenus à un niveau raisonnablement stable.

Des ajustements très semblables à ceux que nous avons décrits ci-dessus se produisent réellement dans les pays qui connaissent en permanence des taux d'inflation relativement élevés. On concevra, bien sûr, que tout gouvernement capable de maintenir un taux d'inflation régulier de 10 ou 20 pour cent soit tout aussi capable de maintenir un taux régulier de deux pour cent. Puisqu'il n'y aurait rien à gagner à maintenir un taux élevé plutôt qu'un taux faible à partir du moment où ceux-ci sont entièrement prévus, tout gouvernement dans cette position choisirait sans nul doute le taux le plus bas. C'est peut-être la raison pour laquelle il y a de nombreux exemples de pays où, pendant des périodes prolongées, le public anticipe — et obtient — une stabilité raisonnable des prix alors que dans des pays qui souffrent à l'état chronique de taux d'inflation élevés, ceux-ci ne sont pas réguliers mais, au contraire, varient sensiblement d'année en année, voire parfois de semaine en semaine.

Ainsi, en pratique, si nous laissons de côté la possibilité d'une inflation augmentant par paliers, le choix se résume apparemment à avoir une stabilité raisonnable des prix ou un degré considérable d'inflation, à des taux qui varient substantiellement dans le temps. Avec une inflation de ce type, le public en est réduit à conjecturer. A certains moments, l'inflation s'avérera plus rapide que les gens ne l'avaient prévue, à d'autres moments, c'est l'inverse qui se produira.

Une telle inflation vaut-elle la peine d'être acceptée? On peut être tenté de profiter de temps à autre des gains de production et d'emploi inhérents à une intensification de la pression de la demande, laquelle donne naissance à une inflation non prévue. Il convient de se demander ce que valent ces gains face à la redistribution « au hasard » des revenus et des richesses qui accompagne les variations de prix inattendues et au malaise social qui en résulte, face au déséquilibre des marchés où se négocient des actifs à valeur fixe et au gaspillage de temps et d'efforts qui se produit quand les gens essaient de mettre au point des moyens de se protéger efficacement contre cette évolution. Si on décide finalement de restaurer le degré de stabilité des prix qui existait initialement, l'emploi et la production enregistreront des baisses temporaires, mais considérables, qui excéderont probablement les gains antérieurs. Si, de plus, on tient compte de la redistribution et des autres conséquences défavorables de telles variations — à la hausse ou à la baisse — il semble clair que le résultat est une perte nette.

On peut lire, dans le rapport économique du Président des Etats-Unis pour l'année 1971, le commentaire suivant qui reflète les sentiments des responsables de la politique économique en une période où l'on récolte ce qui a été semé:

Nous voyons maintenant, d'une manière plus éclatante que jamais auparavant, combien est long et pénible l'effort à accomplir pour faire cesser l'inflation lorsqu'on lui a laissée libre cours. Eviter l'inflation est toujours, bien sûr, un des objectifs de la

exercées par le public en vue de faire cesser ce processus devenaient irrésistibles, il serait bien difficile d'y obéir sans créer de déséquilibres majeurs dans l'économie et sans affecter l'emploi de manière très grave. Quoi qu'il en soit, sur la base de l'analyse — trop simplifiée — esquissée ci-dessus, on peut voir qu'aussi longtemps que le public serait prêt à tolérer un taux d'inflation *de plus en plus rapide* et continuellement supérieur à ses prévisions, la production et l'emploi pourraient, dans une certaine mesure, en bénéficier.

L'analyse précédente conduit à la conclusion plutôt évidente que, si elle dure assez longtemps, une inflation imprévue tend à se transformer en une inflation anticipée. Étant donné que les conséquences de l'inflation diffèrent grandement selon le degré de précision avec lequel celle-ci a été anticipée, beaucoup dépend du délai nécessaire pour que les comportements du public vis-à-vis des prix et des salaires s'ajustent aux variations du niveau de la demande en termes monétaires sur les marchés des produits et du travail.

Il y a dix ans, ou même plus récemment, on pouvait prétendre que les décalages retardant l'ajustement des coûts et des prix à une intensification de la pression exercée par la demande étaient très longs. Pourtant, au fur et à mesure que les expériences de politiques économiques fondées sur cette hypothèse se sont multipliées, on en est venu à douter de plus en plus sérieusement de l'importance et de la durabilité des gains d'emploi et de production attendus de ces politiques. Les gens tirent la leçon de leur expérience de l'inflation et adaptent leur comportement vis-à-vis des salaires et des prix en conséquence.

Même si, comme nous le verrons, la notion d'inflation entièrement anticipée correspond plus à une construction théorique qu'à un phénomène susceptible d'être observé dans la réalité, beaucoup de gens l'ont certainement à l'esprit quand ils soutiennent que l'inflation est relativement bénigne.

Pour considérer que l'inflation est relativement inoffensive, il suffit de supposer que presque tous la prévoient entièrement et correctement et que les facteurs institutionnels s'adaptent suffisamment pour que presque tous soient effectivement protégés contre ses effets. Ainsi, si au lieu du taux moyen quelque peu supérieur à deux pour cent par an environ enregistré au Canada de 1953 à 1970, un taux d'augmentation des prix de «x» pour cent par an devenait la norme, et s'il était certain que ce taux moyen se maintienne dans le futur, on pourrait s'attendre à voir les ajustements suivants se produire. Les salaires moyens tendraient à s'accroître au cours du temps à un taux correspondant approximativement à la somme du taux de croissance moyen de la productivité plus «x» pour cent, les taux d'intérêt tendraient, en moyenne, vers le taux «réel» plus «x» pour cent, les pensions seraient augmentées de «x» pour cent par an et le taux de change tendrait à se déprécier ou à s'apprécier au cours du temps selon les ajustements requis pour compenser les écarts entre les taux d'inflation du Canada et des autres pays. En bref, la vie suivrait son cours à peu près comme si* chacun

**Des économistes ont fait remarquer que si la monnaie et les dépôts à vue continuaient à ne rapporter aucun intérêt, cela créerait une propension à réduire l'utilisation de l'argent, d'où un gaspillage. On pourrait également remédier à cette situation par des changements institutionnels appropriés.*

Dans ces circonstances, l'adoption de politiques monétaire et fiscale plus expansionnistes aurait vraisemblablement pour effet de provoquer une accélération de la croissance du niveau global de la dépense en termes monétaires dans l'économie, jusqu'à 10 pour cent par an par exemple. L'excédent de la demande devient maintenant une caractéristique dominante des marchés des produits et des facteurs de production. Il s'ensuit que la production et l'emploi vont enregistrer des gains inusités aussi longtemps que la hausse des niveaux de prix et de salaires ne s'accélérera pas proportionnellement.

Sans aucun doute, le public ne tardera pas à remarquer que la demande sur le marché est devenue plus vigoureuse; les firmes et les employés vont s'apercevoir qu'on peut augmenter les prix et les salaires plus facilement qu'ils ne le prévoyaient sur la base de l'expérience passée. Mais un certain délai devra s'écouler avant qu'ils ne prennent conscience du changement des conditions économiques et qu'ils y réagissent entièrement. La croissance exceptionnelle-ment rapide de la production et de l'emploi tendra à faire monter les taux d'utilisation de la capacité de production jusqu'à des niveaux anormalement élevés et à faire descendre le chômage jusqu'à des niveaux anormalement faibles. La pression de plus en plus forte subie par la capacité de production et la tension croissante sur les marchés du travail vont se traduire par une intensification de la pression à la hausse sur les prix et les salaires et, en son temps, le taux de l'inflation commencera à s'accélérer fortement.

Si on maintient la croissance de la demande en termes monétaires à son nouveau taux de 10 pour cent par an, l'impulsion supplémentaire dont jouissent la production et l'emploi va progressivement s'affaiblir, au fur et à mesure que le rythme de l'accroissement des prix s'accélérera. Finalement, elle disparaîtra complètement quand l'inflation des prix aura atteint un taux annuel de cinq pour cent. Le taux de croissance de la production réelle reviendra alors à son niveau initial de cinq pour cent et des effets correspondants s'exerceront sur le taux d'augmentation de l'emploi.

La description ci-dessus suppose un processus d'ajustement dont l'élégance pourrait bien être loin de la réalité. Si, à quelque moment, les hausses de coûts et de prix en venaient à réagir trop fortement à l'intensité de la pression exercée par la demande, il se pourrait que les niveaux de la production et de l'emploi connaissent une baisse temporaire au cours de la période d'ajustement. Finalement, l'ajustement complet de l'économie à la hausse du taux d'expansion de la demande se serait simplement traduit par une accélération du rythme de l'inflation, sans aucun effet durable sur le taux d'accroissement de la production ou sur l'emploi.

Si l'on s'efforçait de maintenir dans l'économie des taux d'utilisation de la capacité de production anormalement élevés et des taux de chômage anormalement bas, cela ne pourrait être accompli que par une augmentation graduelle du taux d'expansion de la demande en termes monétaires, jusqu'à des niveaux supérieurs à 10 pour cent par an, afin de compenser les effets de la hausse progressive du taux d'inflation des prix. Si, à quelque moment, les pressions

le public est bas, plus le taux d'inflation moyen qu'il devra être prêt à tolérer est élevé, les termes approximatifs de ces options étant révélés par l'expérience passée.

Au cours des dernières années, on en est venu de plus en plus à soupçonner qu'il est peut-être moins facile que ça ne paraît à première vue de tirer parti de ces apparentes «options inflation-chômage». Dans de nombreux pays, pendant de récentes périodes de faible demande et de chômage relativement élevé, l'inflation a subsisté à des taux nettement supérieurs à ceux que l'on aurait pu prévoir sur la base de l'expérience passée. La reprise de la demande et la baisse du chômage ont été suivies de taux d'inflation encore plus élevés.

On est donc en droit de s'inquiéter quant à la possibilité que les «options inflation-chômage» dont on dispose se soient détériorées au cours du temps. En d'autres termes, on peut se demander si, pour que le chômage reste à un niveau faible donné, il ne faut pas accepter maintenant une inflation considérablement supérieure à ce que l'on aurait pu concevoir voici seulement quelques années.

La théorie économique nous suggère une explication de ce phénomène. On a longtemps prétendu que si chacun était capable d'anticiper correctement le taux futur de l'inflation, son comportement économique ne devrait pas être différent, que le taux de dépréciation de la monnaie soit de «x» pour cent par an ou de «2x» pour cent par an. Après un certain temps, les prix auxquels toutes les transactions économiques seraient effectuées s'ajusteraient à la hausse, au nouveau taux approprié.

Bien entendu, personne ne prétend que les gens sont en fait capables de prévoir correctement le taux futur de l'inflation. Mais, en même temps, personne ne nie que les gens puissent tirer des enseignements de l'expérience passée et modifier leur comportement en conséquence. Il se peut très bien que l'expérience passée de l'inflation amène les individus à réviser à la hausse leurs prévisions concernant l'inflation et qu'en conséquence «l'option chômage-inflation» n'existe que dans la mesure où le rythme de l'inflation continue à surpasser les prévisions révisées du public.

Un exemple concret de la façon dont ceci pourrait se produire permettra peut-être d'éclaircir la question. Laissons de côté pour le moment, les complications inhérentes aux échanges internationaux et à l'influence étrangère et considérons le cas d'une économie autarcique. Celle-ci fonctionne depuis un certain temps à un taux d'utilisation de sa capacité de production pour lequel le rythme de l'inflation n'indique aucune tendance marquée à l'accélération ou au ralentissement. Supposons que dans cette économie, le niveau de la demande en termes monétaires s'élève assez régulièrement, au taux de sept pour cent par an environ, et que le niveau de production réelle — déterminé, de manière fondamentale, par l'accumulation du capital, la croissance de la main-d'œuvre et l'amélioration sous-jacente de la productivité — augmente au rythme annuel d'environ cinq pour cent. Ceci signifie que le niveau des prix s'accroît d'un taux de l'ordre de deux pour cent par an — un taux d'inflation dont le public pourrait raisonnablement anticiper qu'il se poursuivra indéfiniment.

CHOIX D'UNE POLITIQUE

Quelles politiques peut-on choisir à partir de cette analyse de l'inflation récente au Canada?

Plus particulièrement, quelles politiques peut-on suivre dans des situations comme celles de ces dernières années, où un gonflement excessif de la demande a entraîné une forte poussée d'inflation qui se poursuit encore et pourrait même s'accélérer de nouveau?

Tout d'abord, nous affrontons un problème fondamental. Bien que presque personne ne favorise l'inflation en soi, certains croient que la gestion de la demande pour garder le chômage à son niveau le plus bas possible et la gestion de la demande pour maintenir une stabilité raisonnable des prix sont incompatibles. Selon eux, si l'on veut que l'économie, sous la pression continue de la demande, atteigne sa pleine capacité de production et un taux de chômage minimum, nous n'avons d'autre choix que de nous accommoder d'une certaine dose d'inflation, peut-être même d'une inflation de plus en plus grave et, avec le temps, chronique.

Cette manière de voir est-elle exacte pour l'essentiel ou repose-t-elle sur des hypothèses très discutables?

Il n'est pas difficile de voir comment est née l'idée que nous pourrions maintenir une croissance économique plus rapide et un chômage plus faible si seulement nous étions prêts à accepter une inflation plus élevée.

Dans le passé, la réduction du taux d'inflation à des niveaux minima s'est habituellement produite pendant des périodes où la demande augmentait lentement, où la croissance de la production était ralentie et où le chômage était anormalement élevé. Une accélération subséquente de la demande se traduisait initialement par des accroissements considérables de la production et de l'emploi mais aussi, très vite, par un taux d'inflation plus rapide, suffisant pour susciter de plus en plus l'attention et l'inquiétude du public.

On en conclut qu'il devrait être possible de maintenir dans l'économie une pression de la demande assez forte pour que le chômage reste très faible pendant un temps indéterminé, à condition que le public accepte un certain degré d'inflation plus ou moins permanent. Plus le taux de chômage moyen que désire

la main-d'œuvre fonctionne efficacement et si la demande est à un niveau normal. Par exemple, on compte comme des personnes en chômage qui cherchent activement du travail, de nombreux jeunes à la recherche de leur premier emploi; des immigrants récemment arrivés au Canada; beaucoup de travailleurs dont la participation à la main-d'œuvre est faible ou intermittente et qui cherchent seulement des emplois temporaires ou à temps partiel; un grand nombre d'individus qui ont quitté leur emploi précédent du fait d'une insatisfaction mutuelle entre eux et leur employeur; et beaucoup qui ont été malheureusement licenciés pour des motifs saisonniers ou du fait d'arrêts de travail ou de transferts de demande entre certaines firmes ou certaines industries. Même quand le fonctionnement d'une économie crée suffisamment d'emplois vacants pour satisfaire les qualifications et les préférences de ceux qui cherchent du travail, il existe diverses raisons pour que le processus d'ajustement entre les demandes d'emploi des individus et les offres d'emploi appropriées prenne un certain temps. Les employeurs et les employés doivent chercher, pendant un certain temps, afin de trouver, pour les uns, les meilleurs employés disponibles pour l'emploi offert et, pour les autres, les meilleurs emplois disponibles. Jusqu'à un certain point, il s'avère avantageux pour l'employeur et pour celui qui cherche un emploi d'accepter les coûts d'une recherche plus approfondie et longue plutôt que d'engager le premier postulant ou de choisir le premier emploi offert.

Bien que l'on ne puisse saisir toutes les raisons pour lesquelles le taux de chômage normal au Canada est relativement élevé, il ressort de ce qui précède que l'on est probablement en présence du jeu conjugué de plusieurs facteurs, dont bon nombre sont le reflet de caractéristiques bien ancrées de la structure économique régionale et des marchés du travail du Canada. Il semble évident que l'explication du début de l'accélération de la tendance des prix et des salaires au Canada à un moment où le chômage global était si élevé, est étroitement liée à la répartition régionale habituellement très inégale du chômage.

Le fait que le chômage soit habituellement quelque peu supérieur à celui de nombreux pays d'outre-mer, même dans le cœur industriel du Canada, semblerait traduire en partie des différences de structure économique et sociale. Dans de nombreux pays d'outre-mer, l'afflux de jeunes sur le marché du travail a été proportionnellement beaucoup plus faible qu'au Canada pendant la période récente. De plus, dans certains pays, les programmes officiels d'orientation des jeunes vers un enseignement particulier ou vers un emploi permanent sont plus développés qu'au Canada. Bien que de tels programmes d'orientation semblent incompatibles avec les désirs des Canadiens de laisser aux jeunes le libre choix de leur emploi, nous pouvons nous demander pourquoi les dépenses énormes encourues pour l'éducation secondaire et supérieure au Canada laissent souvent les étudiants si mal préparés à occuper un emploi.

Peu de pays d'outre-mer connaissent d'aussi grandes fluctuations saisonnières que le Canada, soit dans l'offre d'emplois, soit dans le degré de participation de la main-d'œuvre. Il est aussi probable que les fréquents changements d'emploi des travailleurs d'âge adulte, l'emploi intermittent de femmes mariées travaillant à temps partiel ou de manière temporaire et l'exercice d'un second emploi permis par la réduction des heures de travail régulières sont des pratiques plus courantes en Amérique du Nord que dans la plupart des autres sociétés. Des taux de changement d'emploi élevés sont une caractéristique normale du marché du travail canadien. Les statistiques disponibles pour le passé, en autant qu'elles soient significatives, nous indiquent que, en moyenne, six pour cent environ des emplois existants deviennent vacants *chaque mois* et un pourcentage équivalent d'emplois trouvent preneur. Ces statistiques pour les États-Unis nous révèlent un phénomène similaire. Bien que, pour l'essentiel, ces changements d'emploi n'entraînent aucun chômage, ou seulement pendant une période très brève, nombre d'entre eux se reflètent sans aucun doute sur le taux de chômage tel qu'on le mesure habituellement. Il se peut que les conditions plus gênantes offertes par l'assurance-chômage, y compris la réduction de la durée de l'emploi précédent requise pour être éligible—en vigueur depuis 1971—se traduisent par un taux de changement d'emploi plus élevé et par une augmentation du nombre de personnes considérées comme chômeurs plutôt que comme n'appar-

tenant pas à la main-d'œuvre.

Dans les économies dont l'organisation est largement fondée sur l'emploi indépendant dans l'unité agricole familiale ou l'entreprise familiale, une baisse de la demande se traduit systématiquement par un sous-emploi et une perte de revenu pour les travailleurs concernés plutôt que par une augmentation du taux de chômage. Dans la plupart des régions canadiennes autres que les provinces de la Prairie, les travailleurs sont, dans une très grande proportion, des employés et on a observé une contraction relative de l'emploi dans le secteur agricole et le secteur des petites entreprises à caractère personnel depuis de nombreuses années.

Il existe évidemment des raisons incontestables pour qu'il y ait toujours, dans tout pays, un certain nombre minimal de personnes temporairement en chômage qui soient vraisemblablement à la recherche d'un emploi, même si les marchés de

supérieur à la moyenne soit limitée, n'explique pas en soi pourquoi un chômage élevé persistait à l'origine dans ces régions.

On avance souvent l'hypothèse que ce sont les structures économiques et sociales de ces régions qui rendent particulièrement difficiles l'ajustement entre la qualification, la formation et les préférences de ceux qui cherchent un emploi, d'une part, et les conditions requises par les emplois offerts, d'autre part. Bien des caractéristiques structurelles des plus évidentes des marchés du travail de ces régions, qui pourraient contribuer à expliquer leur taux de chômage supérieur à la moyenne, sont communes dans une certaine mesure à la plupart des marchés du travail du Canada—quoique beaucoup moins importantes dans les autres parties du pays. Il en est ainsi, par exemple, de l'ampleur exceptionnelle des variations saisonnières de l'offre d'emploi dans ces régions, dont la majeure partie de l'emploi dépend largement d'une gamme restreinte d'industries saisonnières comme l'exploitation forestière, la pêche, l'agriculture, le tourisme et la construction.

Cependant, il semble douteux que les problèmes structurels particuliers de ce type et, par conséquent, la difficulté de faire concorder les emplois recherchés et les emplois disponibles puissent totalement expliquer le taux de chômage relativement élevé caractéristique de ces régions. Il est probablement raisonnable de penser que, même si la compétence et la formation des travailleurs locaux étaient adéquates en regard des emplois disponibles, le nombre d'emplois offerts resterait beaucoup plus faible que celui des chômeurs cherchant du travail.

De tels déséquilibres des marchés du travail de ces régions n'ont rien de surprenant quand ils sont temporaires, mais un déséquilibre *chronique* et considérable entre le nombre de travailleurs qui cherchent un emploi aux taux de salaires courants et le nombre de ceux qui peuvent être profitablement employés à ces taux de salaires constitue un phénomène très intrigant. La théorie économique fondamentale nous indique que le comportement du marché, au moins à long terme, fera en sorte que le prix de la main-d'œuvre s'ajuste à un niveau pour lequel le nombre de travailleurs demandés par les employeurs correspondra approximativement au nombre de travailleurs désirés d'obtenir ces emplois.

Dans l'est du Canada, les salaires sont, de façon caractéristique, bien inférieurs à ceux des régions centrales industrialisées. Ceci traduit en partie des écarts de productivité qui sont dus eux-mêmes à des différences quant aux ressources disponibles, aux avantages de localisation et au niveau de qualification des responsables de la gestion et des techniciens. Plus l'écart des salaires entre l'est et le centre du Canada est prononcé par rapport à l'écart de productivité, plus il sera avantageux d'utiliser de la main-d'œuvre dans l'est du Québec et dans les provinces de l'Atlantique. Dans le passé, il s'est toutefois avéré difficile de réduire les écarts de productivité. Parallèlement, de puissantes forces politiques et institutionnelles ont résisté à tout accroissement des disparités régionales de salaires et ont même contribué à les réduire lorsque c'était possible. L'analyse économique indiquerait, en général, que cette situation est une cause du déséquilibre persistant des marchés régionaux du travail au Canada.

Le fait que la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions les plus dynamiques du Canada et celles qui connaissent régulièrement un chômage

Ceci s'est traduit par le fait que, dans le passé, la mobilité inter-régionale de la main-d'œuvre canadienne n'a pas été suffisante pour réduire substantiellement les écarts entre les taux de chômage régionaux. Et il semble peu probable que cette situation se modifie substantiellement au cours des prochaines années.

Une telle mobilité de la main-d'œuvre existe en fait au Canada, sur une large échelle, depuis longtemps, en particulier des provinces de l'Atlantique vers les régions centrales et des provinces de la Prairie vers la côte du Pacifique. Toutefois, dans un pays aussi vaste que le Canada, les coûts d'information, de transport et de rétablissement inhérents à la recherche fructueuse d'un emploi créent de graves difficultés à ceux qui vivent dans les régions excentriques. Les différences culturelles et linguistiques élèvent une barrière encore plus impressionnante contre la libre circulation des travailleurs entre le Québec et la plupart des autres régions du Canada. On peut cependant remarquer à ce sujet que, dans le passé, un nombre considérable de travailleurs ont quitté le Québec pour s'établir en Nouvelle-Angleterre, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et dans d'autres parties du Canada. Comme nous le verrons plus loin, on n'a guère tiré parti des programmes gouvernementaux qui prévoient des subventions pour encourager la recherche d'un emploi dans d'autres régions et pour aider financièrement au rétablissement des travailleurs.

On pourrait supposer, par exemple, que s'il existait un chômage considérable dans une région et un choix beaucoup plus grand d'emplois disponibles dans une autre, on assisterait à une migration de main-d'œuvre de la région où le chômage est élevé vers celle où il est faible. Si les travailleurs n'hésitaient pas à se déplacer et s'il n'y avait pas de frais encourus, cette migration pourrait réduire en grande partie les écarts entre les taux de chômage régionaux.

Pourquoi en est-il ainsi? Pourquoi les mécanismes économiques fondamentaux qui devraient entraîner une répartition plus uniforme du chômage dans les diverses régions du Canada s'avèrent-ils insuffisamment efficaces pour mener à bien cette tâche?

Le fait est cependant que, dans une situation où la demande globale exerce une certaine pression sur la capacité de production et crée des tensions indus sur le marché du travail du cœur industriel du pays, le chômage reste relativement fort dans les régions moins dynamiques.

relativement élevée par rapport aux normes internationales et les taux de chômage moyens y sont comparativement faibles. Ainsi, quand le taux désaisonnalisé de chômage a atteint environ cinq pour cent pour l'ensemble du pays, le taux réel de chômage chez les travailleurs de plus de vingt-cinq ans, mesuré au mois de septembre, soit au niveau saisonnier le plus bas, était habituellement d'environ deux pour cent de la main-d'œuvre appartenant à cette catégorie en Ontario. Si les marchés du travail fonctionnaient aussi efficacement dans toutes les régions du pays, le taux de chômage moyen du Canada ne serait guère différent de celui de la plupart des autres pays industrialisés.

POURQUOI LE TAUX DE CHÔMAGE MOYEN A-T-IL ÉTÉ AUSSI ÉLEVÉ AU CANADA?

Au cours des réflexions qui ont précédé, nous nous sommes posés la question de savoir comment l'économie du Canada avait pu souffrir de fortes pressions nées d'un excédent de la demande à un moment où le taux de chômage était encore aussi élevé que 4½ à cinq pour cent de la main-d'œuvre totale. Pour que notre analyse du problème contemporain de l'inflation au Canada soit complète, il convient d'examiner un peu plus profondément cette importante question.

Nous déplorons le fait que le taux de chômage global soit resté en moyenne légèrement supérieur à cinq pour cent depuis le début des années '50, et ce, bien que les pressions exercées de manière intermittente par la demande sur l'économie canadienne pendant cette période aient été suffisantes pour faire monter l'indice des prix à la consommation de 50 pour cent environ. A quoi peut-on attribuer un taux de chômage aussi élevé au Canada?

Quoique le taux de chômage du Canada soit loin de constituer un instrument de mesure idéal à cette fin, on l'utilise très fréquemment pour évaluer la tension existant sur les marchés du travail et, indirectement, la marge de capacité de production inutilisée de l'économie. Les critères de définition de la main-d'œuvre et du chômage sont nécessairement arbitraires et, dans un certain nombre de pays européens, on mesure le chômage selon des méthodes très différentes. D'un autre côté, aux États-Unis, le chômage est évalué pratiquement de la même manière qu'au Canada et, en moyenne, le taux de chômage n'y a été que très légèrement inférieur à celui du Canada depuis le début des années '50. Cependant, on peut probablement supposer avec raison que, même si les méthodes statistiques utilisées dans les divers pays pouvaient être ajustées afin de permettre une comparaison valable, le taux de chômage moyen au Canada s'avèrerait encore relativement élevé selon les normes internationales.

La persistance de disparités prononcées entre les taux de chômage régionaux est une caractéristique frappante du chômage dont a souffert le Canada. Dans les régions les plus excentriques du Canada—en particulier l'est du Québec, les provinces de l'Atlantique et la Colombie-Britannique—les taux de chômage sont systématiquement plus élevés que la moyenne du pays, quel que soit le niveau de cette dernière. Par ailleurs, dans les régions très peuplées et très industrialisées du sud de l'Ontario le marché du travail semble fonctionner avec une efficacité

plus importants dans notre pays. De nombreux experts croient que des changements de ce genre dans un certain nombre de pays européens ont modifié fondamentalement l'environnement dans lequel la gestion de la demande doit être effectuée et ont donné de diverses façons aux politiques économiques une tendance inflationniste beaucoup plus prononcée que par le passé. Le fait que des groupes d'intérêt puissants contestent fréquemment et avec succès l'autorité légale des gouvernements en est un exemple. Un autre exemple est constitué par l'intensité de la pression exercée sur les gouvernements pour qu'ils recourent à l'expansion rapide de la demande en tant que moyen de maintenir les niveaux d'emploi en dépit de hausses de coûts et de prix considérables.

On ne peut écarter la possibilité d'une telle évolution en Amérique du Nord, mais, au moins jusqu'à maintenant, l'expérience récente du Canada et des États-Unis ne permet pas, selon nous, de conclure que des pressions de cette nature sur l'orientation de la politique économique soient devenues aussi fortes ici qu'elles le sont, selon certains, en Europe.

Enfin, le terme «pouvoir de marché» est utilisé pour désigner la pression politique exercée sur les gouvernements par des groupes d'intérêt influents. Ceci soulève des questions à propos desquelles il est difficile de trouver des données fiables. On ne peut écarter la possibilité que des changements majeurs dans les attitudes politiques et sociales et dans le partage du pouvoir entre des groupes d'intérêt économique concurrents se produisent déjà et deviennent de plus en

Bien qu'on ne dispose pas de données suffisantes pour tirer des conclusions définitives, les changements qui paraissent s'être produits dans le degré de pouvoir de monopole exercé par les syndicats ou les entreprises n'ont pas constitué, selon nous, un facteur dominant dans l'augmentation substantielle des coûts et des prix observée depuis le début des années '60.

Toutefois, c'est une autre question de savoir si on peut considérer comme appropriée le degré de concurrence qui prévaut sur les marchés financiers au Canada. Une grande partie du public n'en est pas persuadée, exactement comme une autre est tout aussi convaincue que certains syndicats sont trop puissants, ou qu'on ne contrôle pas adéquatement les revenus des médecins et des chirurgiens dans le cadre des régimes médicaux actuels. Mais ce qui est en cause ici est plus le niveau déjà trop *élevé* de certains prix ou revenus que le rythme de leur *augmentation*.

La révision de 1967 de la Loi des Banques fait apparemment exception car, en abolissant certaines contraintes spéciales imposées aux banques à charte, elle a renforcé la position relative de ces firmes dominantes dans le secteur de la finance. Conjugué avec d'autres facteurs, ce fait a contribué à améliorer substantiellement les profits des banques au cours des dernières années, ce qui a attiré l'attention du public. Cependant, il est bon de noter qu'un des principaux objectifs de la modification de la loi était de permettre aux banques à charte de mieux concurrencer les institutions de prêt non bancaires dans certains secteurs du prêt où les banques avaient auparavant, à cause de diverses contraintes légales, des difficultés à opérer de manière rentable, en dépit de leurs coûts systématiquement inférieurs. En fait, c'est ce qui est arrivé et on peut dire qu'en conséquence, les emprunteurs ont pu disposer de divers types de crédits plus facilement et à meilleur prix que ce n'aurait été autrement possible.

considérablement renforcé le pouvoir de monopole des sociétés au cours des années. La révision de 1967 de la Loi des Banques fait apparemment exception car, en abolissant certaines contraintes spéciales imposées aux banques à charte, elle a renforcé la position relative de ces firmes dominantes dans le secteur de la finance. Conjugué avec d'autres facteurs, ce fait a contribué à améliorer substantiellement les profits des banques au cours des dernières années, ce qui a attiré l'attention du public. Cependant, il est bon de noter qu'un des principaux objectifs de la modification de la loi était de permettre aux banques à charte de mieux concurrencer les institutions de prêt non bancaires dans certains secteurs du prêt où les banques avaient auparavant, à cause de diverses contraintes légales, des difficultés à opérer de manière rentable, en dépit de leurs coûts systématiquement inférieurs. En fait, c'est ce qui est arrivé et on peut dire qu'en conséquence, les emprunteurs ont pu disposer de divers types de crédits plus facilement et à meilleur prix que ce n'aurait été autrement possible.

Il est difficile de prouver que le pouvoir de monopole des sociétés s'est renforcé. Les recherches de la Commission n'ont permis de déceler, pour la

soutenue de la part des profits et des autres revenus du capital. connu une tendance à la baisse, par opposition à la hausse substantielle et ascendante de 1964 à 1970, au cours des sept années précédentes, elle avait salaires. Ainsi, bien que la part des revenus du travail ait suivi une courbe de la productivité, conjuguées avec la rigidité à court terme de la tendance des fluctuations cycliques du taux de croissance de la demande, de la production et capital. Ces variations de la répartition du revenu sont manifestement liées aux contraction et d'expansion par rapport à la part des profits et autres revenus des entreprises non-agricoles a connu des phases successives, et parfois prolongées, de période, la part des rémunérations des employés dans le total des revenus des De telles théories ont plus de mal à expliquer pourquoi, pendant cette

suffisamment la demande pour maintenir l'emploi. salaires des employés syndiqués et les autorités se sentiront obligées d'accroître ne sont pas syndiqués n'ont guère d'autre choix que de s'ajuster aux hausses de marché des syndicats joue un rôle dominant, les entreprises dont les employés ni n'infirmer les théories de l'inflation par les coûts selon lesquelles le pouvoir de les ne semble pas s'être accrue sensiblement. En soi, cette constatation ne prouve de la rémunération des employés dans le revenu total des entreprises non-agricoles Pour l'ensemble de la période écoulée depuis le début des années '50, la part

commerciale et basée sur le profit. du revenu dans le secteur de l'économie non-agricole dont l'organisation est mie est sensiblement atténuée si on se concentre sur l'évolution de la répartition L'impression fausse qui résulte de ces changements structurels dans l'écono-

les autres entreprises non constituées en société. proportion décroissante du revenu national reçue par les fermiers propriétaires et rémunération des employés représente la plus grande partie) en regard de la échoit au secteur gouvernemental et aux services non-commerciaux (dont la en grande partie, par la croissance rapide de la proportion du revenu national qui aujourd'hui qu'au début des années '50. Cependant, ceci semblerait s'expliquer, revenus supplémentaires de la main-d'œuvre est sensiblement plus élevée du revenu national net que les comptes nationaux imputent aux salaires et serait la cause fondamentale de l'inflation récente. Il est exact que la proportion moyens, dont les syndicats puissants sont supposément la principale source, l'opinion selon laquelle la pression persistante pour faire monter les salaires Certains estiment que les données relatives à la répartition du revenu appuient

l'économie. à l'escalade des exigences salariales des syndicats dans le secteur privé de travailleurs concernées. A son tour, cette évolution peut très bien avoir contribué l'augmentation de la demande du secteur public sur les salaires des catégories de commerciaux de l'économie a accentué la pression à la hausse qu'exerçait des pratiques de négociation collective dans de nombreux secteurs non nombreuses catégories de travailleurs de la construction. Ainsi, le développement

Des changements d'une certaine importance se sont produits au cours de la dernière décennie dans le degré de pouvoir de marché exercé par certains groupes d'employés au Canada. La pratique des négociations collectives s'est considérablement développée dans les secteurs publics et parapublics, notamment dans les services des gouvernements, de l'éducation et de la santé. En outre, dans certaines industries où les syndicats sont solidement implantés depuis de nombreuses années, comme la construction, les travailleurs syndiqués n'ont pas seulement augmenté sensiblement en pourcentage de la main-d'œuvre, mais ils ont peut-être également appris à utiliser des moyens de plus en plus efficaces pour faire pression sur les employeurs—et, par conséquent, sur les clients—lors des négociations. De nombreux observateurs ont noté une attitude moins docile de la part des membres ordinaires des syndicats au cours des dernières années. Ce changement peut être motivé par l'extension de la contestation dans d'autres secteurs de la société, ou par le mécontentement dû à la réduction du salaire net résultant des hausses d'impôts nécessaires pour financer la part croissante du revenu national que revendiquent les gouvernements.

Dans l'ensemble, il est difficile néanmoins de prouver que le pouvoir des syndicats s'est accru substantiellement. Au Canada, le pourcentage des ouvriers syndiqués par rapport au total de la main-d'œuvre salariée non-agricole n'a que légèrement augmenté, de 32.3 pour cent à 33.3 pour cent, entre 1960 et 1971. De plus, depuis le début des années '60, il y a eu peu de changements législatifs dans le domaine des relations industrielles—hormis en ce qui concerne les employés du secteur public—qui aient grandement renforcé le pouvoir de négociation des syndicats.

L'insuffisance des données sur les taux de rémunération des employés au Canada empêche une comparaison globale satisfaisante entre l'accroissement des taux de salaires des ouvriers syndiqués et non syndiqués, pour l'ensemble des années '60. Cependant, les données sur les taux de salaire, quoi qu'elles valent, n'indiquent pas de différences marquées, bien que manifestement des catégories de travailleurs non organisés, dont certains groupes d'administrateurs et certaines professions libérales, aient joué d'augmentations procentuelles supérieures à celles obtenues par de nombreux syndicats. De même, pour ce qui est des données sur les gains moyens, on ne peut observer de différences systématiques pour l'ensemble de la décennie, entre les accroissements procentuels dans les industries à fort taux de syndicalisation et dans les industries comprenant une proportion relativement élevée de travailleurs non syndiqués.

Les services de nombreux groupes de travailleurs dont les gains de salaires pendant les années '60 ont sans aucun doute été affectés par leur syndicalisation récente ou par une hausse de leur taux de syndicalisation, ont également été l'objet d'une demande exceptionnellenent forte de la part du secteur public pendant la plus grande partie de cette période. L'extension rapide des services des gouvernements, de l'éducation et de la santé à tous les niveaux, ainsi que le nombre élevé des projets de travaux publics, ont constitué certainement des facteurs importants de la hausse rapide des salaires versés à des groupes comme les professeurs, le personnel médical, les employés des services publics et de

pourraient obtenir dans des conditions de marché plus concurrentielles. Mais ceci est tout à fait différent de la disposition d'un pouvoir illimité permettant d'élever les prix quelle que soit la demande sur le marché. A un niveau donné de la demande, un certain pouvoir de monopole peut expliquer que les prix soient *élevés* mais non qu'ils soient *en hausse*. Même le plus puissant monopole sait que le niveau de la demande établit un certain «plafond» au prix qu'il peut exiger de manière rentable. En effet, plus son prix unitaire est élevé, moins il pourra vendre d'unités. Au-delà d'un certain seuil, l'établissement d'un prix unitaire encore plus haut se traduirait tout bonnement par une réduction de ses profits, du fait de l'ampleur de la baisse du volume de ses ventes.

Les syndicats se trouvent confrontés à une situation assez identique lorsqu'ils font monter les salaires. S'ils essaient de maintenir un prix trop élevé pour leurs services, les coûts de main-d'œuvre seront si hauts et le volume des ventes et la rentabilité si faibles que la firme ou l'industrie concernée n'aura pas suffisamment de travail pour employer leurs membres à plein temps et que les salaires nets de ceux-ci risquent de diminuer du fait de la réduction des heures de travail supplémentaires et normales.

Il est facile de voir que, si l'importance du pouvoir de monopole des firmes et des syndicats s'était considérablement *accrue* au cours des dernières années, ceci aurait pu constituer une source indépendante de pression à court terme à la hausse des prix et des salaires. Cependant, si les monopoles ne se sont pas développés très rapidement dans le monde des affaires et dans le monde du travail, il devient beaucoup plus difficile de saisir leur rôle dans le processus inflationniste des dernières années — sauf si l'on est porté à croire qu'ils utilisent maintenant leur pouvoir de façon beaucoup plus efficace qu'ils n'avaient tendance à le faire il y a dix ans.

Une telle possibilité est difficile à concilier avec l'hypothèse traditionnelle, quoique sans aucun doute trop simplifiée, selon laquelle le comportement normal des firmes et des groupements d'employés pris dans leur ensemble est de chercher en tout temps — qu'ils disposent d'un pouvoir de monopole très grand ou très faible — à obtenir le meilleur prix, ou salaire, qu'ils estiment possible. d'après les conditions du marché qui prévalent pendant une période pertinente. Même si l'évolution des salaires et des prix traduit, de manière caractéristique, un ensemble d'objectifs beaucoup plus complexe que la simple recherche de revenus aussi élevés que possible, il n'est absolument pas évident que l'importance accordée par ces groupes à la maximisation du revenu doive fluctuer largement et systématiquement selon les changements des conditions économiques.

Plus généralement, on a suggéré qu'au cours des dernières années, à la suite de changements d'attitudes politiques et sociales, non seulement les syndicats et les sociétés oligopolistiques mais aussi divers groupes d'intérêt organisés sont devenus beaucoup plus agressifs et efficaces, eu égard à la pression qu'ils ont pu exercer pour soutenir les objectifs de revenus et de sécurité d'emploi de leurs membres. On ne peut non plus écarter cette possibilité, quoiqu'il nous semble que les preuves disponibles sont loin d'être fortement concluantes en ce sens.

des coûts et des prix. Lorsque l'on analyse cette hypothèse, on s'aperçoit que nombre de ses partisans ont, en fait, des opinions divergentes quant à la nature du mécanisme en cause.

Certains attachent surtout de l'importance au fait que beaucoup d'agents économiques disposent à court terme d'une marge de décision dans la détermination des prix et des salaires, plutôt que de subir un prix qui fluctue librement au gré des forces impersonnelles du marché. Nous avons déjà examiné cet aspect des pratiques de détermination des salaires et des prix dans notre analyse des délais de réaction et des attentes et nous avons remarqué que l'usage d'une marge de décision n'est absolument pas limité aux marchés où les entreprises et les syndicats exercent un degré significatif de pouvoir de monopole.

D'autres insistent sur la capacité de nombreuses entreprises ou groupes privés d'utiliser leur pouvoir de monopole pour obtenir des prix ou des revenus supérieurs à ceux qui prévaudraient dans des conditions de plus grande concurrence.

Pour d'autres encore le terme «pouvoir de marché» recouvre la capacité de groupes politiquement influents d'exercer de fortes pressions sur les gouvernements, par exemple, pour que ceux-ci permettent à la demande d'augmenter suffisamment pour éviter que des hausses considérables des prix et des revenus nominaux n'affectent défavorablement les niveaux de l'emploi et de l'activité économique. Nous envisagerons successivement chacune de ces interprétations du «pouvoir de marché» en termes de monopoles et de pressions politiques.

Beaucoup estiment que les grandes sociétés et les syndicats puissants disposent, dans une large mesure, d'un pouvoir de monopole qui leur permet d'accroître les prix et les salaires, presque indépendamment des conditions du marché.

Il ne fait pas de doute que les salaires et les prix sont fixés, dans une forte proportion, dans des conditions de concurrence imparfaite. Beaucoup d'industries sont des oligopoles, c'est-à-dire qu'elles sont dominées par un nombre restreint de firmes et les décisions de l'une eu égard aux prix tiennent compte de la réaction vraisemblable des autres. De même, les syndicats et d'autres groupements moins officiels d'employés sont en mesure d'exercer sur les employeurs des pressions allant bien au-delà de ce que peut faire, dans des conditions de concurrence, tout employé en refusant un emploi ou en quittant son emploi pour en chercher un autre. Ceci dit, il reste toutefois certaines questions fondamentales à considérer avant d'examiner comment ces caractéristiques institutionnelles du fonctionnement de l'économie pourraient expliquer la persistance de l'inflation dans des conditions de faible demande.

Premièrement, la disposition d'un certain pouvoir de monopole permet, en principe, à ceux qui l'exercent de maintenir, pour tout niveau donné de la demande, des prix de leurs produits ou de leurs services supérieurs à ce qu'ils

ni sur les marchés d'exportations ni avec les importations—comme la construction et les services—les prix et les coûts ne réagissent que faiblement et avec de longs décalages à l'influence indirecte des fluctuations des prix étrangers, des salaires étrangers ou du taux de change.

L'interprétation de la Commission est que l'évolution assez similaire des prix américains et canadiens dans le passé ne relève pas simplement de liens directs entre les prix, mais peut-être plus de variations parallèles dans le temps de l'intensité de la pression exercée par la demande sur la capacité de production des deux pays. Une plus forte pression de la part de la demande aux États-Unis stimule les exportations et les investissements canadiens et entraîne donc une intensification de la pression subie par les ressources productives au Canada. Si, au même moment, on considère qu'un des objectifs importants de la politique économique canadienne est de résister aux pressions à la hausse ou à la baisse du taux de change, il se peut alors que la poursuite d'une politique monétaire expansionniste aux États-Unis rende difficile pour les autorités monétaires canadiennes de suivre une politique beaucoup moins expansionniste au Canada.

Ainsi, l'apparition de fortes pressions de la demande aux États-Unis se traduit par une intensification des pressions de la part de la demande au Canada. En conséquence, les prix et les coûts intérieurs tendent à s'élever dans les deux pays pour cette seule raison, indépendamment de l'influence de liens directs entre les prix dans le secteur du commerce international.

Le degré d'influence que l'inflation étrangère exerce sur les coûts et les prix canadiens par l'une ou l'autre des voies mentionnées ci-dessus est manifestement lié à l'influence que subissent les Canadiens dans la détermination de leurs attitudes, de leurs comportements et de leurs politiques du fait de la propagation du vaste afflux d'information et d'idées en provenance des États-Unis. Ce qui n'empêche pas, cependant, que la politique de taux de change du Canada ait joué un rôle crucial dans le processus. Le montant d'inflation étrangère importé par le Canada au cours des années '60 a décollé, dans une large mesure, de l'ampleur de la baisse du taux de change survenue au début de la décennie et de l'importance qu'on a attachée à le maintenir à sa nouvelle parité de 0.925 dollar américain pendant les huit années suivantes.

Il est certes facile d'exagérer l'influence à court terme qu'ont les prix et les coûts des pays étrangers sur ceux du Canada dans un système de taux de change fixe. C'est pourtant, de façon générale, un fait qu'il est impossible, si l'inflation sévit à l'étranger, de maintenir une stabilité raisonnable des prix dans quelque pays que ce soit pendant une période prolongée sans l'isoler assurément par un ajustement progressif à la hausse de son taux de change. En ce sens, le degré auquel le Canada a importé de l'inflation, pendant les années '60, était plus un résultat de la politique de taux de change du Canada que de l'inflation étrangère comme telle.

Une autre explication de la persistance de l'inflation dans des conditions de faible demande se concentre sur le pouvoir de marché des syndicats, des sociétés et d'autres groupes qui constituent une source indépendante de pression à la hausse

années reflète simplement le fait que les États-Unis ont continué à connaître une inflation rapide.

Ceux qui prétendent que la tendance des prix et des coûts au Canada dépend largement de celle qui prévaut aux États-Unis se basent essentiellement sur l'évolution assez voisine des niveaux de prix des deux pays dans le passé. On interprète souvent cette évolution passée comme une preuve que les variations de coûts et de prix aux États-Unis exercent d'une part, une influence directe et dominante sur le comportement des prix et des coûts canadiens dans le secteur des biens échangés sur les marchés internationaux et, d'autre part, de forts effets de propagation indirecte sur les prix et les coûts dans d'autres secteurs de l'économie canadienne.

On fait remarquer que les hausses de prix des matières premières et des produits intermédiaires importés affectent directement les coûts de production au Canada; en même temps, les fabricants canadiens de produits concurrents de biens importés et de produits destinés à l'exportation peuvent prendre pour règle de baser leurs propres augmentations de prix sur celles de leurs concurrents étrangers. On prétend que, si de tels accroissements de prix élèvent les marges de profit dans les industries exportatrices et dans les industries dont les produits concurrencent les importations au Canada, les niveaux des salaires subiront des pressions à la hausse dans ces industries et des effets de propagation indirecte s'exerceront sur les salaires et les prix d'autres secteurs de l'économie.

Il est permis de douter que ce soit là le principal mécanisme par lequel, à court terme, l'inflation des États-Unis influence la tendance des coûts et des prix au Canada.

Même dans le domaine limité des produits négociés sur les marchés internationaux, il est clair que les producteurs canadiens n'élèvent pas nécessairement—ni automatiquement—leurs prix en proportion directe des hausses de prix survenues à l'étranger. Dans de nombreux cas, ils ont au contraire profité de l'occasion pour accroître leur part du marché aux dépens des producteurs étrangers. C'est, par exemple, ce que semblent avoir fait les producteurs d'acier canadiens pendant la décennie '60.

De plus, il est évident que les fluctuations du dollar canadien doivent, en principe, altérer fortement l'influence des tendances des prix étrangers sur les variations des prix canadiens. Pour ce qui est de l'augmentation des prix au Canada, l'effet direct d'une baisse marquée du taux de change devrait être sensiblement identique à l'effet d'une hausse très prononcée des prix américains. Pourtant, si l'on tient compte de la baisse considérable du taux de change survenue entre 1960 et 1962, il devient très difficile d'expliquer pourquoi elle ne s'est pas traduite par un écart plus grand entre les niveaux généraux de prix canadiens et américains que celui qu'on a observé en fait. Des liens directs étroits entre les prix canadiens et les prix étrangers de nombreux produits négociés sur les marchés internationaux existent assurément mais les niveaux généraux des prix des deux pays ne sont pas reliés de manière aussi rigide. Il est clair que, dans de larges secteurs de l'économie canadienne qui ne sont en concurrence directe

Dans les conditions du marché créées par une accélération soutenue de la croissance de la demande, ceux qui prennent le risque de fixer leurs prix à des niveaux supérieurs à ceux du marché découvrent que les sanctions économiques qu'ils encourrent normalement sont rarement élevées ou prolongées. Pour la firme ou l'industrie concernée, les conséquences habituelles d'une hausse trop rapide des coûts et des prix sont une baisse du volume des ventes, une compression des marges de profit, l'obligation de réduire la production, l'emploi et les programmes d'expansion. Cependant, aussi longtemps que l'on maintient un accroissement suffisamment rapide de la demande, le jeu de ces mécanismes se trouve, en grande partie, annihilé.

Non seulement les syndicats, mais aussi les employeurs s'aperçoivent que, dans de telles circonstances, des augmentations de salaires exceptionnellement fortes sont en fait possibles. Le cours des événements prouve aux membres des syndicats qu'il est payant d'être exigeant en matière de salaires et discrédite les chefs syndicaux qui négocient d'une façon plus prudente et plus modérée. Les administrateurs qui exposent leur compagnie à une grève coûteuse plutôt que d'accepter un règlement «déraisonnablement élevé» découvrent, en rétrospective, que celui-ci n'était pas si extraordinaire après tout. Au demeurant, ce ne sont pas seulement les entreprises qui majorent rapidement leurs prix. Il y a davantage. Leurs clients—tout en se plaignant amèrement—continuent d'acheter autant et prouvent ainsi que le marché peut supporter des hausses de prix aussi considérables.

Il n'est donc pas surprenant que les enseignements tirés de cette longue période de forte demande et d'inflation élevée et les types de comportement qui en ont résulté aient été très peu influencés par le ralentissement de la demande survenu en 1969-70. La répuance du public à admettre que l'inflation allait disparaître fut renforcée, dans le cas présent, par l'opinion largement répandue selon laquelle la détérioration de la conjoncture économique résultait de mesures délibérées plutôt que du jeu des forces impersonnelles du marché. Il était raisonnable de croire, dès lors, qu'une réaction défavorable du public pourrait bien conduire à un renversement rapide de ces mesures de restriction de la croissance de la demande.

L'existence d'un processus tel que celui décrit ci-dessus, par lequel les agents économiques ont appris à s'adapter—en grande partie sur la base des conditions de la demande qu'ils ont observées pendant les années '60—semblerait expliquer largement l'évolution actuelle des prix et des salaires. Pourtant, ce point de vue est loin d'être unanimement accepté comme le seul—ou même le plus important—des facteurs en cause.

L'hypothèse de l'inflation importée est fréquemment invoquée pour expliquer l'inflation dans la période contemporaine. On soutient souvent que l'inflation étrangère—particulièrement celle des États-Unis—exerce nécessairement, en tout temps, une influence dominante sur la tendance des prix au Canada et que la persistance de l'inflation dans notre pays au cours des dernières

Selon nous, ces décalages dans les réactions et la persistance de types de comportement et de convictions inflationnistes développés à partir de l'expérience vécue durant l'expansion inflationniste prolongée des années '60, sont presque certainement les facteurs les plus importants lorsqu'il s'agit d'expliquer les tendances récentes des salaires et des prix.

Pourquoi le comportement économique courant des Canadiens semble-t-il si fortement influencé par la conviction constante qu'un taux d'inflation élevé est maintenant un aspect normal de la vie économique, et que tout ralentissement de la hausse des salaires et des prix n'a guère de chance d'être très marqué ou de durer bien longtemps?

La réponse réside probablement dans l'expérience de l'inflation qu'a connue le Canada dans le passé et des conditions de la demande qui la créaient. Les Canadiens ont assisté depuis 1933 à une hausse presque ininterrompue des prix, accompagnée d'une tendance persistante des niveaux de salaires à s'accroître plus rapidement que la tendance sous-jacente de la croissance de la productivité. Le public, ayant été témoin d'une dépréciation ininterrompue de la monnaie pendant une si longue période, on ne devrait pas s'étonner qu'il en soit venu à s'attendre à la continuation de ce déclin. Un certain facteur «inflation» semble être maintenant intégré, implicitement sinon explicitement, dans la tendance des salaires et des prix et dans le niveau des taux d'intérêt, quel que soit l'équilibre entre l'offre et la demande sur les marchés du travail, des biens et des services ou du crédit.

Ainsi, lorsque l'économie semble connaître une situation d'équilibre raisonnable entre l'offre et la demande, le niveau des prix suit maintenant une tendance ascendante assez régulière plutôt que de rester inchangé. De la même manière, des variations de l'intensité de la pression exercée par la demande sur la capacité de production, de l'ordre de celles que l'on a observées au cours des dernières années, ont simplement eu pour effet d'accélérer ou de ralentir les taux de croissance des salaires et des prix. De mémoire récente, on a rarement enregistré d'année en année un déclin absolu du niveau des prix même pendant des périodes prolongées de demande languissante et de chômage anormalement élevé.

Il y a des raisons de croire que l'importance de la «présomption d'inflation» intégrée aux types de comportement économique au Canada s'est considérablement accrue au cours des dernières années. Durant les années '60, les Canadiens ont connu presque une décennie d'expansion économique ininterrompue, qui s'est finalement traduite par une inflation exceptionnellement grave et prolongée. Pendant plusieurs années, au cours de la décennie '60, des taux d'accroissement des salaires et des prix substantiellement plus élevés que dans le passé ont été graduellement considérés comme normaux et peut-être inévitables. Un schéma de progression identique peut être observé en ce qui concerne les loyers, les honoraires professionnels, la valeur des biens immobiliers et les taux d'intérêt.

des pratiques courantes jouent aucun rôle. Les prix de certains produits, agricoles et autres, sont déterminés sur des marchés organisés et concurrentiels, dont les conditions varient de minute en minute ou de jour en jour selon les forces impersonnelles de l'offre et de la demande. Cependant, la plupart des prix ne sont pas fixés de cette manière. Les recherches de la Commission semblent indiquer que les grandes entreprises sont plus longues à réagir aux variations du taux d'expansion de la demande que les petites entreprises, et que les entreprises appartenant à des industries concentrées s'avèrent les plus susceptibles de ne pas réagir aux ralentissements de la demande. Toutefois, les données que nous avons recueillies à cet égard sont peu significatives et ne permettent aucune conclusion définitive. Même dans des secteurs de l'économie où il serait difficile d'attribuer aux vendeurs un important pouvoir de monopole, l'existence d'une marge de décision considérable joue manifestement un rôle lors de l'établissement des prix.

On connaît peu de marchés contemporains du travail où les salaires sont déterminés par des «enchères» continues. Sur un marché du travail «aux enchères» une personne sans emploi pourrait, en demandant un salaire moins élevé que les autres, obtenir du travail pour une heure, un jour ou une semaine. Il est particulièrement évident que, dans le cas où les travailleurs sont syndiqués et où les conventions collectives restent en vigueur pendant un certain nombre d'années, les salaires ne sont pas déterminés selon un tel processus. Du fait que des éléments de pouvoir discrétionnaire et de pouvoir de monopole jouent normalement un rôle dans la détermination des salaires régis par des conventions collectives, on est conduit à penser que ces deux facteurs sont inséparables. Toutefois, un tiers seulement de la main-d'œuvre non-agricole est officiellement syndiqué et il existe relativement peu de marché pour la main-d'œuvre occasionnelle où les salaires sont établis selon un processus à peu près semblable à des enchères continues. Il est donc évident qu'une marge de décision existe lors de la détermination d'une forte proportion des salaires, mais que les employés n'ont que peu ou point de pouvoir de monopole pour faire monter leur rémunération.

Il y a cependant certaines indications à l'effet que les délais de réaction des travailleurs aux changements dans les conditions économiques varient quelque peu selon que les travailleurs sont syndiqués ou non-syndiqués. Étant donné l'existence de conventions collectives à long terme, on pourrait s'attendre à ce que les taux de salaire des ouvriers syndiqués réagissent, en général, plus lentement que ceux des ouvriers non-syndiqués à des accroissements ou à des diminutions du taux d'expansion de la demande. Les données disponibles au Canada n'infirmant pas cette hypothèse.

Au cours des dernières années, il se pourrait bien que ces décalages se soient allongés sensiblement à cause de nouveaux facteurs institutionnels, y compris la durée plus longue des conventions collectives et l'usage accru d'études comparatives de salaires qui a accompagné l'extension de systèmes bien structurés pour l'administration du personnel et le service des traitements dans toutes les industries, quel que soit leur taux de syndicalisation.

POURQUOI L'INFLATION A-T-ELLE PERSISTÉ?

Si la persistance de l'inflation n'est pas attribuable à la pression courante de la demande sur la capacité de production de l'économie et les ressources humaines, comment peut-elle alors s'expliquer?

Nous avons déjà souligné les décalages substantiels qui se produisent normalement avant que les salaires et les prix ne s'ajustent à de nouvelles conditions de la demande, et ce, que le taux d'expansion de la demande soit à la hausse ou à la baisse. En particulier lors des récessions passées, telles que celle de 1957-58, on a fréquemment remarqué la lenteur avec laquelle l'évolution des salaires et des pratiques d'établissement des prix réagit aux changements des conditions du marché.

Cette rigidité s'explique en partie par le fait que, dans les économies modernes, peu de prix — et encore moins de salaires — fluctuent continuellement selon les variations à court terme des conditions d'offre et de demande sur les marchés des produits ou sur les marchés du travail. Au contraire, la plupart des ajustements de salaires et de prix se produisent de manière intermittente, par paliers, et l'intervalle entre deux ajustements successifs est assez long dans bien des cas. Ceci se traduit par des décalages considérables entre les changements dans les conditions de la demande sur le marché et leur effet subséquent sur les salaires et les prix.

Deux faits sont sous-jacents à cette caractéristique évidente de l'évolution des salaires et des prix dans les économies modernes: la possibilité étendue de disposer d'une certaine marge de décision lors de l'établissement des salaires et des prix à court terme; la forte incertitude qui existe quant à l'utilisation la plus avantageuse de cette possibilité. Ceci contribue à expliquer une autre — et peut-être encore plus importante — cause de la rigidité des salaires et des prix par rapport aux changements récents dans les conditions de la demande, à savoir ce que l'on appelle, faute d'un meilleur terme, la « persistance d'attentes inflationnistes ». Nous reviendrons plus tard sur cette question.

Dans une économie moderne, il n'y a guère de marchés où le moment et l'ampleur de variations de prix et de salaires sont entièrement déterminés par le jeu des forces impersonnelles du marché, sans que des opinions individuelles ou

Fonctionner longtemps avec un taux de chômage très inférieur à cinq pour cent sans subir une accélération significative du taux d'inflation? Quelles caractéristiques, régionales, institutionnelles ou autres, de nos marchés des produits et du travail, pourraient expliquer les fortes pressions à la hausse exercées par la demande sur les coûts et les prix, alors que le chômage et la sous-utilisation de la capacité de production du pays sont aussi élevés?

Nous reviendrons à ces questions plus tard. Pour l'instant, nous voulons souligner le point suivant: on admet généralement que le taux de l'inflation qui a persisté au Canada ne peut s'expliquer, depuis 1969 au moins, par la pression que la demande exerçait pendant cette période sur la capacité de production ou les ressources humaines.

lorsque le taux de chômage global est descendu à 3½ pour cent environ, à la fin de 1965. D'autre part, le taux de chômage n'est demeuré à ce niveau exceptionnellement faible que jusqu'à la fin de 1966. De ces deux faits, certains ont conclu que l'excédent de la demande a été relativement bref et peu prononcé.

Cette interprétation n'est pas convaincante. Il est bien connu que la réaction des coûts et des prix aux changements d'intensité de la pression exercée par la demande est sujette normalement à des décalages importants dans le temps. Ceux-ci naissent du délai nécessaire pour que les gens réalisent que les conditions de demande sur le marché sont substantialement différentes de ce qu'ils prévoient et de divers facteurs institutionnels, tels que l'existence de contrats à long terme, qui empêchent un ajustement rapide des prix et des salaires.

On peut donc prétendre que la hausse accélérée des coûts et des prix qui est devenue manifeste en 1965, ait été un effet différé d'un excédent généralisé de la demande sur les marchés des produits et du travail, lequel se serait produit bien avant — très vraisemblablement dès le premier semestre de 1964, lorsque le taux de chômage du pays était à peine descendu au-dessous de cinq pour cent.

À cet égard, il conviendrait de remarquer que, dans certaines des régions les plus peuplées et les plus industrialisées du pays, le chômage était déjà proche des niveaux minima dès le début de l'automne de 1964. En Ontario, par exemple, le chômage atteignait en moyenne 3.2 pour cent seulement de la main-d'oeuvre en 1964; en 1965, le taux moyen était descendu à 2.6 pour cent et il fut même encore plus faible durant les mois d'été et à l'automne.

À ce point de vue, il se peut que l'accumulation des pressions de la demande excédentaire ait déjà atteint, dans le coeur industriel de l'économie, des proportions considérables dès la fin de 1965, au moment où la hausse des coûts et des prix voyait son rythme s'accélérer.

Bien qu'il soit généralement admis que depuis un certain temps il n'existe plus d'excédents de la demande sur les marchés des produits et de la main-d'oeuvre au Canada, on peut aussi se demander pendant combien de temps les prix et les coûts ont continué, à la fin des années '60, à subir des pressions marquées de la part de la demande.

Ceux qui ont du mal à croire que l'économie canadienne puisse encore souffrir de manière significative de telles pressions quand le niveau du chômage devient bien supérieur à quatre pour cent considèrent que la pression exercée par la demande n'a pu jouer aucun rôle depuis le début de 1967. Cependant, aussi récemment qu'en 1969, le taux moyen de chômage mensuel n'était encore que de 3.1 pour cent en Ontario. Il est donc fort plausible que la pression de la demande sur les coûts et les prix n'ait pas été absolument éliminée dans les régions les plus dynamiques du pays avant le début de 1970, au moment où le taux de chômage global a nettement dépassé cinq pour cent.

Si cette interprétation est correcte, les conséquences en sont intrigantes et troublantes. Pourquoi l'économie canadienne n'a-t-elle pas été en mesure de

poussée d'inflation relativement forte. En 1966, les prix et les salaires au Canada s'élevèrent à un rythme deux fois plus rapide que trois années seulement auparavant.

Une inflation relativement forte a subsisté au Canada de 1966 jusqu'à la fin de la décennie '60. Pendant le second semestre de 1966 et au cours de 1967, la dépense nationale en termes monétaires s'éleva pendant un certain temps à un taux beaucoup plus modéré. Ce ralentissement de la demande, conjugué à une augmentation de l'immigration et de la main-d'œuvre, aboutit à une certaine hausse du taux de chômage du pays. Vers la fin de 1967, le taux de chômage désaisonnalisé remonta jusqu'à quatre pour cent de la main-d'œuvre et, au cours des deux années suivantes, fluctua très faiblement entre quatre et cinq pour cent. Mais, entre temps, l'expansion de la demande avait repris avec vigueur au Canada. Ceci provenait en partie de la propagation de pressions de la demande nées aux Etats-Unis du fait de l'expansion très rapide de l'économie américaine. Les fortes hausses de prix survenues aux Etats-Unis pendant cette période contribuèrent également de manière directe à la hausse rapide et continue des coûts et des prix au Canada. Le maintien du taux de change fixe du dollar canadien au niveau établi au début de la décennie fut, bien entendu, un élément crucial de la transmission de ces pressions de la demande et des prix en provenance de l'étranger.

Dans les deux pays, l'inquiétude croissante quant à l'intensité et au rythme de cette éruption prolongée d'inflation rapide atteint son apogée vers la fin de 1968 et suscita, au cours de l'année suivante, des efforts résolus en vue de s'attaquer au problème par un ralentissement de la croissance de la demande. Tant au Canada qu'aux Etats-Unis, ces mesures ont eu pour premières conséquences une réduction progressive du taux de croissance de la production puis, au début de 1970, une augmentation sensible du niveau du chômage.

Bien que le taux de croissance des prix au Canada se soit modéré en 1970 de manière beaucoup plus satisfaisante qu'aux Etats-Unis, ceci était dû en partie à des facteurs temporaires, entre autres la guerre des prix entre de grandes chaînes de magasins d'alimentation au détail, une appréciation sensible du taux de change et le programme de restriction des prix en vigueur pendant cette période. Au cours des derniers mois, la plupart des indices généraux de prix au Canada traduisent à nouveau des taux d'augmentation supérieurs à quatre pour cent par an. La persistance de l'inflation dans les deux pays est particulièrement évidente si l'on considère la tendance des salaires. Au Canada, pour les industries autres que la construction, les taux horaires moyens prévus dans les principales conventions collectives applicables aux employés syndiqués ont continué à s'élever de 7.8 pour cent par an en 1971, et ce, pour la durée de ces conventions. Ceci représente un taux de croissance à peine inférieur à celui qui a prévalu en moyenne depuis 1966.

Les avis peuvent différer quant à la durée et à l'ampleur approximatives du gonflement excessif de la demande qui a causé l'inflation sévère de la fin des années '60. Les coûts et les prix n'ont commencé à croître au Canada que

grande importance. Puisque les gouvernements sont responsables de la gestion globale de l'économie, il est clair que s'ils permettent tout gonflement excessif de la demande, ils doivent en assumer la responsabilité, quel que soit le rôle direct des dépenses publiques en tant que telles. Pour le moment, nous laisserons de côté la question de savoir comment, et dans quelle mesure, ce gonflement excessif de la demande aurait pu être évité.

Aux fins de ce rapport, il nous a semblé qu'une vision d'ensemble était préférable dans l'étude de l'évolution passée et du rôle futur de la gestion de la demande eu égard au problème de l'inflation. Nous n'avons pas non plus tenté d'énumérer en détail la longue succession de mesures de politique économique liées les unes aux autres qui ont été décidées au cours des dernières années dans les divers domaines de la gestion de la demande — à savoir, les dépenses publiques, la fiscalité, la gestion de la dette publique, la politique monétaire et la politique financière vis-à-vis de l'étranger. Nos commentaires concernent la politique de la demande dans son ensemble plutôt que l'application détaillée de ces divers instruments de politique économique. Dans cet esprit, nous devons voir dans quelle mesure les décisions de politique économique ont été influencées, au cours des années '60, par les attitudes du public et par les contraintes pratiques qui limitent la liberté d'action des gouvernements.

Pour le moment, cependant, nous remettrons à plus tard l'examen de ces sujets plus vastes afin de concentrer notre analyse sur les problèmes techniques qui ont entraîné des explications divergentes quant à la nature de l'inflation subie par le Canada au cours des dernières années.

Après une sérieuse récession, l'économie canadienne avait repris un cours ascendant au printemps de 1961. La hausse subéquente de la production et de l'emploi fut suffisamment forte pour réduire progressivement le déséquilibre substantiel dont souffrait l'économie depuis le début des années '60. À la fin de 1963, le taux de chômage désaisonnalisé était redescendu à cinq pour cent de la main-d'œuvre de l'ensemble du pays et sa baisse se poursuivait. Les marges de profits s'étaient sensiblement accrues, les exportations augmentaient rapidement et une reprise vigoureuse des dépenses d'investissement était en cours.

Pendant les trois années suivantes, il y eut un véritable « boom » de la dépense globale, qui s'éleva en moyenne d'un taux supérieur à 10 pour cent l'an. Cette augmentation très rapide de la demande se traduisit par un très fort accroissement de la production et de l'emploi. À l'automne de 1965, le taux de chômage désaisonnalisé était tombé à un niveau exceptionnellement faible de 3½ pour cent de la main-d'œuvre totale du pays.

Jusqu'à ce moment, la hausse des prix et des salaires avait été relativement faible, bien qu'elle s'accélérait progressivement. Au second semestre de 1965, cette accélération devint beaucoup plus prononcée. Les taux d'intérêt connurent également une hausse marquée. En rétrospective, il semble clair que le rythme de la reprise au Canada ne s'était pas ralenti suffisamment tôt pour permettre à l'économie de revenir à un taux de croissance soutenu compatible avec une stabilité raisonnable des prix. Au contraire, le pays se trouva affecté par une

ORIGINES DE L'INFLATION AU CANADA PENDANT LA PÉRIODE RÉCENTE

On admet très souvent que l'inflation assez rapide des prix et des coûts, qui a débuté au Canada vers le milieu des années '60, traduisait initialement une accumulation de pressions exceptionnellement marquées de la demande sur la capacité de production et les ressources humaines dont disposait l'économie.

La tension qui se développa sur les marchés des produits et du travail était, bien entendu, beaucoup plus prononcée dans certains secteurs de l'économie que dans d'autres. Et les pressions de la demande qui provoquaient cette tension n'étaient en aucun cas d'origine purement interne. La stimulation de la demande résultant de politiques monétaire et fiscale expansionnistes au Canada fut renforcée, dans des secteurs tels que les exportations et les dépenses d'investissement, par les effets de propagation nés du gonflement de la demande aux États-Unis, où le rythme de la reprise économique s'accélérait de plus en plus.

Cette pression à la hausse d'origine étrangère se trouva singulièrement amplifiée par le fait que le taux de change du dollar canadien était redevenu fixe en mai 1962. Le taux adopté alors était inférieur de plus de 10 pour cent à la valeur du dollar canadien sur les marchés de change étrangers au début de la décennie. Dans une mesure limitée, cette réduction du taux de change, s'ajoutant à la tendance progressivement ascendante des prix américains, créa immédiatement une pression à la hausse sur les niveaux globaux des prix et des coûts au Canada, et ce, malgré les conditions de ralentissement du marché qui prévalaient à ce moment. Outre ces effets, la dévaluation du dollar canadien s'est traduite, pour les fournisseurs canadiens de produits d'exportation et de produits faisant concurrence aux importations, par toute une série d'occasions d'augmenter leur part des marchés intérieurs et étrangers au cours des années subséquentes. Ainsi, la politique de taux de change du Canada et l'évolution économique à l'étranger contribuèrent à créer la poussée d'inflation qui se traduisit finalement par des effets directs sur les prix et par une intensification additionnelle des pressions de la demande sur la capacité de production de l'économie canadienne.

Bien que la forte poussée de la demande ait été le fruit des exportations, des investissements et des dépenses des consommateurs pour de nouveaux logements et des biens durables — l'essentiel de l'accroissement rapide des dépenses publiques ne s'étant produit que plus tard — nous n'attachons pas à ce fait une

avec un risque minimum de reprise de l'inflation. Premièrement, le public doit être convaincu que de telles mesures sont nécessaires et que les gouvernements sont vraiment décidés à les appliquer de manière aussi efficace et équitable que possible. Deuxièmement, les gouvernements doivent être prêts à faire preuve de leur résolution et de leur capacité quant au maintien d'une stabilité relative des prix et des coûts pendant une période assez longue, couvrant non seulement la durée des contrôles mais aussi la période subséquente durant laquelle ils font effet. Ils pourront ainsi convaincre le public que les attentes et les types de comportement inflationnistes ne se justifient plus.

Le système de contrôle s'avérera inapplicable ou son abolition résultera en une inflation renouvelée si les niveaux auxquels on maintient la demande ne sont pas compatibles avec ces objectifs. Cette condition ne sera pas facile à réaliser étant donné les décalages des réactions de la demande sur le marché par rapport aux changements dans la gestion de la demande et les incertitudes qui les entourent. L'expérience européenne suggère cependant que, si le système de contrôle s'écroule ou si la fin du programme de contrôle est suivie de hausses rapides des prix et des salaires, il deviendra difficile ou impossible d'obtenir l'appui du public pour l'utilisation de la politique des revenus dans le futur.

Nous croyons, par conséquent, que les contrôles temporaires de prix et de revenus ne devraient être utilisés que dans le cadre d'une politique à plus long terme visant à maintenir—pendant et après la période de contrôle—des conditions sous-jacentes de demande qui soient compatibles avec les objectifs de taux de croissance des niveaux moyens des prix et des revenus.

est évidemment requise lorsqu'il s'agit d'examiner l'utilité possible d'une certaine forme de politique des revenus. C'est pourquoi un système de contrôle complet nous semble le seul type d'intervention qui soit—par son efficacité probable—digne d'être essayé dans un avenir rapproché. Le programme de contrôle instauré aux États-Unis au cours de l'année dernière illustre la nature générale d'un tel système et, à quelques exceptions près, est assez voisin dans sa conception générale du type de programme étudié par la Commission en 1969 avec les représentants du patronat, des travailleurs et des gouvernements. Avec la récente expérience pratique acquise dans les deux pays par l'instauration d'une politique de revenus, les perspectives pour une certaine coopération entre les groupes privés et les gouvernements afin d'élaborer un système de contrôle efficace au Canada semblent se présenter mieux maintenant qu'à cette occasion. Selon nous, si le Comité sénatorial permanent des Finances nationales en est arrivé en 1971 à une conclusion défavorable à l'utilisation de contrôles c'est parce qu'il n'a pas su reconnaître combien restreints sont peut-être devenus les choix.

L'opinion de la Commission selon laquelle un programme temporaire de contrôle direct des prix, des salaires et des autres revenus pourrait aider dans certaines circonstances n'est pas fondée sur la conviction que la source du dilemme inflation-chômage réside dans le pouvoir des syndicats et des entreprises puissants de hausser les coûts et les prix sans égard aux conditions de la demande. Nous anticipons cependant de sérieuses difficultés à essayer de dégaier l'économie d'une poussée inflationniste majeure créée au départ par un gonflement excessif de la demande mais persistant obstinément à cause des attentes inflationnistes généralisées et des décalages dans les réactions. Si on le conjugue avec des politiques destinées à créer et à maintenir des conditions de demande plus stables, le recours à des contrôles temporaires constitue un moyen pour que les hausses de prix s'accordent, de manière plus rapide et plus fiable, avec les changements des conditions de la demande. Ceci permettrait donc d'accélérer le processus d'ajustement et de réduire les pertes transitoires que connaissent l'emploi et la production quand on reprend le contrôle de l'inflation. Même dans ces conditions, il est peu vraisemblable que le processus soit rapide ou aisé et les résultats ne seront pas durables, sauf si l'on réussit à modifier les attentes inflationnistes.

Il se peut qu'avant longtemps, le cours des événements amène les Canadiens à penser qu'un programme temporaire de contrôle mérite une grande considération. Dans cet esprit, nous estimons qu'il était important de maintenir, au sein du gouvernement, un groupe qui pourrait continuer à travailler à ce problème. Le 27 avril 1972, le Premier Ministre a annoncé la formation d'un tel groupe chargé de poursuivre la préparation des programmes de prévoyance, de compléter la publication des travaux de la Commission et de poursuivre les recherches sur le rôle de la politique des prix et des revenus dans la lutte contre l'inflation.

Deux conditions fondamentales doivent être remplies pour qu'un tel programme de contrôle temporaire fonctionne efficacement, puis soit supprimé

8. Nous concluons qu'on ne peut attendre de l'adaptation à la vie avec l'inflation à des taux de chômage moyens beaucoup plus bas que ceux rencontrés depuis le milieu des années '50. Il reste la possibilité d'abaisser l'intervalle critique de chômage à partir duquel les hausses des coûts et des prix tendent à s'accélérer grâce à d'autres instruments comme les politiques de main-d'œuvre, d'expansion économique régionale, de demande sélective, de tarifs douaniers et de concurrence. Par de meilleurs ajustements de l'offre, par la réorientation de la demande ou l'intensification de la concurrence intérieure et étrangère qu'elles entraînent, de telles politiques devraient, en principe, permettre d'abaisser l'intervalle critique de chômage à partir duquel les hausses de coûts et de prix tendent à s'accélérer. L'utilisation de ces politiques n'en est qu'à ses premiers essais et il est trop tôt pour évaluer avec certitude ce qui peut être réalisé. Il est cependant facile de sous-estimer les difficultés rencontrées et d'ignorer les contraintes pratiques qui limitent les efforts d'un gouvernement oeuvrant en ce sens.

De plus, certaines politiques économiques et des influences institutionnelles ont pour effet d'élever l'intervalle critique de chômage à partir duquel les hausses de coûts et de prix tendent à s'accélérer. Il en est ainsi des puissantes forces politiques et institutionnelles qui, en résistant à tout élargissement des écarts régionaux de salaires, agissent en ce sens, de même que les prestations plus élevées d'assurance-chômage et de bien-être social, la hausse rapide des salaires minima déterminés par la loi et le scepticisme croissant—lié à l'augmentation continue de la richesse privée—qui entoure l'éthique du travail.

En résumé, étant donné le caractère irréductible du problème—particulièrement dans le cas des écarts régionaux de chômage au Canada—une évaluation réaliste de tous les éléments en cause indique que la prudence est de mise lorsqu'il s'agit de supposer qu'il sera facile de réduire l'intervalle critique de chômage à partir duquel les hausses de coûts et de prix ont tendance à s'accélérer. En outre, la possibilité d'une inflation de plus en plus grave subsistera si le public et ses représentants élus adoptent une vision trop optimiste du degré auquel cet intervalle critique de chômage a été abaissé.

9. Si, considérant une inflation plus rapide comme seulement un moyen de reporter nos difficultés, nous rejetons cette solution et si nous admettons que les politiques d'offre et de demande sélective ont des limitations considérables, il nous reste deux instruments de politique économique pour résoudre le problème, à savoir la gestion générale de la demande et la politique des revenus. La gestion de la demande doit jouer le premier rôle, mais est-elle suffisante? On peut faire valoir que, si l'on pouvait régulariser suffisamment la croissance de la demande, une bonne partie du problème serait résolue. Ceci est plus facile à dire qu'à faire. Les sources d'instabilité économique sont nombreuses et d'importants problèmes d'ordre technique et politique rendent peu plausible la possibilité d'éviter des excédents et des insuffisances périodiques de la demande.

10. Nous avons sans cesse insisté sur la nécessité d'être réaliste dans l'évaluation des résultats éventuels des différentes politiques économiques. Une telle attitude

les autorités afin que celles-ci aient recours à l'expansion de la demande pour maintenir l'emploi et la production malgré les hausses considérables de coûts et de prix. De ce fait, les politiques économiques ont eu une tendance inflationniste beaucoup plus prononcée que par le passé. Jusqu'à maintenant au moins, il ne nous semble pas que l'expérience vécue par le Canada au cours des dernières années permette de conclure que de telles pressions sur la conduite des politiques économiques soient devenues presque aussi fortes que celles qui existent—selon certains—en Europe.

6. Il est troublant d'observer qu'au cours de l'expansion rapide des années '60, l'économie canadienne semble avoir subi des pressions de la demande suffisamment grandes pour engendrer de sérieux problèmes de coûts et de prix alors que le taux de chômage du pays était encore aussi élevé que 4½ à cinq pour cent de la main-d'œuvre. Un tel phénomène peut s'expliquer en partie par plusieurs caractéristiques de la structure économique et des marchés de main-d'œuvre du Canada. En comparaison avec la plupart des autres pays, il y a au Canada un nombre extrêmement élevé de jeunes qui arrivent sur le marché du travail et éprouvent des difficultés particulières à trouver des occupations permanentes adéquates; de plus, une forte proportion de travailleurs est salariée. Des taux de changement d'emploi élevés et le caractère saisonnier de l'emploi sont d'autres caractéristiques des marchés du travail canadiens. Il nous semble pourtant que l'aspect de loin le plus important et le plus déconcertant du problème réside dans la persistance des disparités régionales de chômage au Canada.

7. Sur la base de l'analyse ci-dessus des problèmes «jumaux» de l'inflation et du chômage, le Canada dispose de plusieurs options de politiques économiques à court et à long terme. L'une d'elles consiste à admettre un certain degré d'inflation—lequel peut même devenir plus grave et plus enraciné au cours du temps—comme le prix qu'il faut payer pour maintenir le chômage à un niveau minimum. Si nous rejetons des hausses successives conduisant progressivement à des taux élevés d'inflation, alors tout gain d'emploi et de production réalisé à court terme grâce à cette poussée inflationniste doit être comparé non seulement aux effets de redistribution et autres conséquences défavorables de l'inflation non anticipée mais aussi aux pertes de production et d'emploi de même qu'à la distorsion occasionnées par l'inversion du processus. Dans de tels cas, il est donc clair que l'économie subit une perte nette.

Un extrait du rapport économique du Président des États-Unis pour l'année 1971 illustre ce point.

Nous voyons maintenant, d'une manière plus éclatante que jamais auparavant, combien est long et pénible l'effort à accomplir pour faire cesser l'inflation lorsqu'on lui a laissé libre cours. La suppression de l'inflation est toujours, bien sûr, un des objectifs de la politique nationale et elle l'était déjà en 1965-66, quand la phase actuelle a commencé. Mais il se peut que cet objectif ne reçoive pas l'attention qu'il mérite parce qu'on ne prévoit pas les pertes de production et d'emploi qui naîtront plus tard de la suppression de l'inflation. La mémoire de l'expérience vécue de 1969 à 1971 devrait nous aider à corriger cette erreur.

Nous avons aussi relevé plusieurs cas où, dans certains secteurs de l'économie, l'étendue et l'utilisation du pouvoir des syndicats se sont accrues au cours des dernières années. Le secteur public et la construction en sont des exemples remarquables. Il est également évident que l'extension des régimes d'assurance-santé, d'abord privés puis publics, a procuré aux médecins des gains relatifs de revenu considérables. Les avis sont partagés quant aux conséquences de la révision de 1967 de la Loi des banques eu égard à la situation des banques à charte et au degré de concurrence qui prévaut sur les marchés financiers au Canada. C'est une autre question de savoir si on peut considérer ce degré de concurrence comme approprié. Une grande partie du public n'en est pas persuadée, exactement comme une autre est tout aussi convaincue que certains syndicats sont trop puissants, ou qu'on ne contrôle pas adéquatement les revenus des médecins et des chirurgiens dans le cadre des régimes médicaux actuels. Mais ce qui est en cause ici est plus le niveau déjà trop élevé de certains prix ou revenus que le rythme de leur augmentation.

On estime parfois que les données relatives à la répartition du revenu confirment l'opinion selon laquelle les syndicats sont les principaux responsables de l'inflation récente. Certes, la part actuelle des gains salariaux dans le revenu national net est beaucoup plus élevée qu'au début des années '50. Mais il semble que cela s'explique largement par l'accroissement relatif des services des gouvernements et des services non-commerciaux et par le déclin relatif du nombre d'agriculteurs travaillant à leur compte et des autres entreprises non constituées en société. En fait, on peut voir que, pour l'ensemble de la période écoulée depuis 1953, les parts respectives des gains salariaux et des revenus du capital ne se sont guère modifiées dans le secteur non-agricole de l'économie qui est organisé sur la base de critères commerciaux et de la recherche du profit. En soi, cette constatation ne confirme ni n'infirme la validité des théories de l'inflation par les coûts, selon lesquelles le pouvoir détenu par les syndicats ou par les sociétés constitue un facteur essentiel. De telles théories ont plus de mal à expliquer pourquoi, pendant cette période, les parts respectives du travail et du capital dans le total des revenus ont connu des phases successives de contraction et d'expansion selon les variations du taux de croissance de la demande. Ainsi, bien que la part des revenus du travail ait suivi une courbe ascendante de 1964 à 1970, au cours des sept années précédentes, elle avait connu une tendance à la baisse, par opposition à la hausse substantielle et soutenue de la part des profits et des autres revenus du capital.

Enfin, on donne parfois à l'expression «pouvoir de marché» un sens plus large, qui recouvre la capacité qu'ont des groupes d'intérêt influents d'exercer de fortes pressions sur les gouvernements. On ne peut écarter la possibilité que des changements majeurs dans les attitudes sociales et politiques et dans la répartition du pouvoir entre les groupes d'intérêt concurrents se produisent d'ores et déjà dans notre pays et puissent y devenir de plus en plus importants. De nombreux observateurs informés croient que des changements de ce genre dans un certain nombre de pays européens ont permis à des groupes puissants de

défier avec succès les gouvernements et se sont traduits par une forte pression sur

raisonnable de continuer à baser les décisions relatives aux salaires et aux prix sur des convictions et des types de comportement inflationnistes.

4. On attribue souvent à l'inflation importée des États-Unis un rôle important dans l'inflation au Canada. Il est facile de voir le fondement de cette opinion. Si, comme ce fut presque toujours le cas au cours de notre histoire, le taux de change entre les monnaies des États-Unis et du Canada est maintenu à un niveau déterminé ou si un taux flexible est contenu entre des limites étroites, à long terme, le taux d'inflation au Canada ne peut pas être très différent de celui des États-Unis. Cependant, à court terme, les effets directs de la hausse des coûts et des prix aux États-Unis ne constituent qu'un des nombreux facteurs influençant le mouvement des niveaux globaux des coûts et des prix au Canada.

L'interprétation de la Commission est que l'évolution assez similaire des prix et des coûts américains et canadiens au cours des dernières années relève moins de liens directs rigides entre les prix et les salaires que de variations à peu près parallèles dans l'intensité de la pression exercée par la demande sur la capacité de production des deux pays. Ces deux voies de transmission de l'inflation sont elles-mêmes liées à l'influence très répandue que les flux d'information et d'idées en provenance des États-Unis exercent sur les attitudes et les comportements des Canadiens, ainsi que sur les politiques de notre pays. Toutefois, il est clair que l'inflation importée au Canada au cours des années '60, soit à cause de liens directs entre les prix et les salaires, soit par l'intermédiaire de la demande, était plus un résultat de la politique canadienne de taux de change que de l'inflation étrangère comme telle.

5. On estime souvent que le « pouvoir de marché » des sociétés, des syndicats et d'autres groupes privés constitue une source indépendante d'inflation des prix et des coûts. Le terme « pouvoir de marché » procède d'un concept ambigu, qui recouvre fréquemment trois notions liées entre elles: premièrement, l'existence d'une certaine marge de décision lors de la détermination à court terme des salaires et des prix; deuxièmement, un pouvoir de monopole; troisièmement, la capacité qu'ont certains groupes d'intérêt influents d'exercer des pressions sur les gouvernements.

Nous avons déjà remarqué à propos des décalages et des attentes, l'étendue de la marge de décision qui existe en regard à la détermination des prix et des salaires. Il conviendrait toutefois de souligner que l'exercice de cette marge de décision n'est absolument pas limité aux marchés dominés par de grandes entreprises ou par des syndicats influents.

On utilise aussi l'expression « pouvoir de marché » pour désigner le pouvoir de monopole, c'est-à-dire la faculté d'obtenir un salaire ou d'exiger un prix supérieurs à ceux qui prévaudraient sous des conditions de plus grande concurrence. On ne réalise pas toujours que le pouvoir de monopole ne peut contribuer à l'inflation que dans la mesure où il s'accroît ou bien qu'il est exercé plus efficacement durant la période concernée. Pour un niveau donné de la demande, l'existence d'un certain pouvoir de monopole peut expliquer que les prix soient élevés, mais non qu'ils s'accroissent.

de la production réelle mais également en ce qui concerne le chômage. Ainsi pour l'ensemble du pays, le taux de chômage pour les hommes âgés de 25 ans ou plus était en moyenne de 6.8 pour cent en 1958 et de 7.2 pour cent en 1961. En 1970 et 1971, les taux correspondants étaient respectivement de 4.9 pour cent et de 5.2 pour cent.

Pour un temps, la performance des prix canadiens, telle que reflétée en particulier par l'indice des prix à la consommation, s'est améliorée sensiblement. Toutefois, cette amélioration s'expliquait, en grande partie, par une baisse importante, mais temporaire, des prix des produits alimentaires, par une restriction des prix en 1970. En outre, l'ampleur moyenne des hausses de salaires n'a que peu diminuée tandis que les marges moyennes de profit, en baisse de 1964 à 1970, se sont accrues depuis. Par conséquent, les prix ont recommencé à s'élever récemment à un taux rapide.

3. A notre avis, le niveau auquel l'inflation a persisté, dans les conditions récentes de ralentissement de la demande et de chômage anormalement élevé, peut s'expliquer, en grande partie, par des décalages qui retardent la réaction des coûts et des prix aux changements à court terme de la demande, conjugués avec des «attentes inflationnistes» profondément ancrées. Ces attentes ont résulté de la longue expérience d'inflation croissante vécue pendant les années '60.

Les délais de réaction aux changements des conditions économiques sont connus depuis longtemps en ce qui concerne le processus d'ajustement des salaires et, à un moindre degré, certains aspects des pratiques d'établissement des prix. A court terme, une marge de décision considérable existe lors de la détermination des salaires et des prix. L'utilisation la plus avantageuse de ce pouvoir est empreinte d'incertitude et il existe divers facteurs qui retardent l'application des décisions. Au cours des dernières années, il se pourrait bien que ces décalages se soient allongés du fait de nouveaux facteurs d'ordre institutionnel, tels que la durée plus longue des conventions collectives et l'utilisation accrue d'études comparatives de salaires effectuées dans le cadre de systèmes bien structurés pour l'administration du personnel et le service des traitements.

Plus important est le fait que la durée et la vigueur de cette dernière vague inflationniste, succédant à une longue période d'expansion économique et à une période encore plus prolongée de hausse des prix, semblent vraisemblablement s'être traduites par l'établissement de types de comportement vis-à-vis la fixation des salaires et des prix. Ces types de comportement seraient adaptés à un taux substantiel d'inflation ininterrompue. En fait, on a apparemment incorporé, de manière implicite sinon explicite, un élément «inflation» dans le mécanisme de fixation des prix et des salaires, ainsi que dans le niveau des taux d'intérêt.

Enfin, on estimait fréquemment que la détérioration de la conjoncture économique résultait de mesures délibérées plutôt que du jeu impersonnel des forces du marché et qu'une réaction défavorable du public provoquerait probablement le renversement rapide de ces mesures. Dans ces conditions, il était

persisté dans des conditions qui, selon les normes habituelles, n'indiquaient aucune pression marquée de la demande sur l'économie; ensuite, examiner quelle sorte de politique des prix et des revenus pourrait, le cas échéant, aider à résoudre le problème.

Le présent document décrit l'essentiel de notre analyse de l'inflation récente et de notre étude des différentes politiques possibles. Celles-ci peuvent se résumer comme suit:

1. L'accumulation des pressions exceptionnellement fortes de la demande sur la capacité de production de l'économie et sur les ressources humaines a été la principale source de l'inflation relativement rapide des coûts et des prix au milieu des années '60. De fortes pressions de la demande se sont fait sentir plus tôt — peut-être dès 1964 — au Canada qu'aux États-Unis et pour un certain temps la hausse des prix et des coûts a été plus prononcée au Canada. Bien que la forte poussée de la demande ait été le fruit des exportations, des investissements industriels et des dépenses des consommateurs pour de nouveaux logements et d'autres biens — l'essentiel de l'accroissement rapide des dépenses publiques ne s'étant produit que plus tard — nous n'attachons pas à ce fait une grande importance. Le rétablissement par le Canada d'un taux de change fixe à un niveau sensiblement plus bas en 1962 et la poursuite de politiques monétaires et fiscales expansionnistes ont, en grande partie, causé la poussée de la demande. Dans les sociétés modernes, les gouvernements des pays sont responsables de la gestion générale de l'économie. En ce sens, un gouvernement qui tolère un gonflement excessif de la demande doit en assumer la responsabilité. Et ce, même s'il doit tenir compte, dans la conduite de ses politiques économiques, des pressions sociales et de l'opinion publique du moment et même si sa liberté d'action est limitée par un grand nombre de contraintes pratiques.

2. Bien que la pression de la demande sur l'économie canadienne se fût modérée sensiblement en 1966-67, le «boom» inflationniste aux États-Unis, conjugué avec l'expansion rapide des dépenses militaires, a contribué à maintenir, directement et par l'intermédiaire de la demande, la forte pression à la hausse sur les prix et les coûts au Canada jusqu'à la fin de la décennie. À la fin de 1968, alors que l'inflation était déjà profondément ancrée, le gouvernement ne disposait d'aucun moyen concevable de gestion de la demande susceptible de s'attirer la compréhension ou l'approbation du public. Toute tentative d'éviter une baisse du niveau d'emploi aurait signifié qu'il acceptait avec résignation comme un nouveau minimum le taux grimpaant d'inflation apparu depuis 1966. Ou bien, s'il avait essayé de modérer la croissance de la demande en vue de restaurer une plus grande stabilité des prix, cela se serait traduit par le risque d'un chômage très élevé pendant un certain temps.

Ce n'est qu'en 1970 que la pression de la demande disparut manifestement et que le chômage s'éleva à des niveaux relativement élevés dans les régions les plus dynamiques du pays. Cependant, le ralentissement de l'activité économique au Canada fut quelque peu moins important que lors des récessions de 1957-58 et de 1960-61. Ceci est vrai non seulement des effets défavorables sur la croissance

INTRODUCTION ET SOMMAIRE

DES CONCLUSIONS

Un des problèmes primordiaux de la politique économique contemporaine est d'éviter que la poursuite de hauts niveaux d'emploi et de revenu n'entraîne une inflation de plus en plus sévère et chronique.

Pendant toute la période d'après-guerre, tous les pays du monde occidental se sont aperçu que, alors que la demande en forte croissance entraîne progressive-ment la production et l'emploi vers des niveaux plus élevés, on finit par atteindre un stade où les hausses de coûts et de prix sont plus importantes et plus générales. Lorsqu'une hausse marquée des accroissements de prix et de coûts se produit, elle est rarement annulée par un allègement subséquent des pressions de la demande, sans une interruption marquée ou prolongée de la tendance à la hausse de la production et de l'emploi.

Dans son allocution présidentielle à l'American Economic Association, en décembre 1971, le professeur James Tobin notait:

Le chômage et l'inflation continuent à préoccuper et à laisser perplexes les économistes, les hommes d'états, les journalistes, les ménagères et tous les autres. Le lien entre les deux est le principal problème économique interne confronté par les présidents et les premiers ministres et la question la moins connue et la plus con-

troversée de l'analyse macro-économique.

Le mandat nous chargeant «d'enquêter sur les causes, les mécanismes et les effets de l'inflation», pouvait assurément paraître des plus étendus. Toutefois, étant donné les circonstances qui avaient entraîné la création de la Commission, nous avons interprété notre tâche principale de façon beaucoup plus restreinte. Dans le Livre blanc publié en 1968, intitulé Politiques pour la stabilisation des prix, le gouvernement concluait que les moyens dont il disposait pour influencer le fonctionnement de l'économie canadienne ne suffisaient pas «à résoudre le conflit très réel qui existe aujourd'hui entre l'objectif du maintien de l'emploi à un niveau élevé et celui de la restauration de la stabilité des prix nécessaire à une croissance économique soutenue». C'est de cette conclusion qu'est née la décision de créer une Commission des prix et des revenus.

Dans ce contexte, il nous a semblé que nous étions chargés de deux grandes tâches: d'abord, expliquer pourquoi, au cours des dernières années, l'inflation a

forme quelconque de politique des revenus pouvait être nécessaire, se sont toujours montrées prêtes à nous manifester leur soutien. Ceci est particulièrement vrai du personnel de la Commission et d'anciens collègues qui ont toujours donné le meilleur d'eux-mêmes, même dans les circonstances les plus difficiles.

PRÉFACE

Aux termes de l'arrêté-en-conseil de juin 1969 par lequel la Commission fut créée, nous avions pour mandat « d'enquêter et de faire rapport sur les causes, les mécanismes et les effets de l'inflation et d'informer ceux qui sont ordinairement appelés à prendre des décisions affectant les prix et les revenus, ainsi que le gouvernement et le grand public, sur les meilleurs moyens d'assurer la stabilité des prix. »

Afin de nous acquitter de cette tâche, nous avons décidé, voici quelque temps, de publier une version résumée de notre rapport, destinée au grand public, et une analyse plus complète et plus technique des problèmes en cause, destinée à un auditoire plus restreint.

Nous nous proposons de remettre en même temps ce rapport sommaire et notre analyse plus détaillée, mais la tâche consistant à rassembler les divers documents dans leur forme finale s'est avérée plus longue et plus difficile que nous ne l'avions espéré. Afin d'éviter tout retard, notre rapport sommaire sera publié avant les documents de recherche et autres études préparées au cours des travaux de la Commission.

La première réunion de la Commission se tint le 2 juillet 1969. Nos locaux provisoires étaient situés au cœur de la poussière et du vacarme du chantier de l'ancienne gare Union. Depuis lors, nous nous sommes trouvés exposés à peu près continuellement au vacarme et à la poussière de la controverse. D'abord, lors de la tentative d'obtenir un accord général sur un programme de restriction des prix et des revenus; ensuite, avec la Conférence nationale sur la stabilité des prix et le programme de restriction des prix qui en a résulté; puis, avec l'annonce de l'objectif de six pour cent des hausses des salaires et son application; enfin, avec l'étude de la possibilité de recourir à des contrôles obligatoires et la planification requise.

Ceux qui se trouvent impliqués dans l'étude et dans la conduite de politiques des revenus dans d'autres pays n'ont jamais eu la partie facile. C'est pourquoi nous n'avons été ni surpris, ni aigris par l'évolution des trois dernières années. L'appui reçu de diverses sources nous a particulièrement encouragés. Depuis les débuts de la Commission, un certain nombre de personnes, qui estimaient qu'une

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE

INTRODUCTION ET SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	1
ORIGINES DE L'INFLATION AU CANADA PENDANT LA PÉRIODE RÉCENTE	11
POURQUOI L'INFLATION A-T-ELLE PERSISTÉ?	17
POURQUOI LE TAUX DE CHÔMAGE MOYEN A-T-IL ÉTÉ AUSSI ÉLEVÉ AU CANADA?	29
CHOIX D'UNE POLITIQUE	35
AUTRES POLITIQUES POUR RÉDUIRE LE CHÔMAGE	43
LES POLITIQUES DE DEMANDE SUFFISENT-ELLES?	51
LA POLITIQUE DES REVENUS PEUT-ELLE APPORTER UNE CONTRIBUTION?	57

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada à Ottawa.
et dans les librairies d'Information Canada :

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTREAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix: \$1.50 N° de catalogue RG33-2/1972

Prix sujet a changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1972

Commission des prix et des revenus



Rapport sommaire

L'INFLATION, LE CHÔMAGE ET LA POLITIQUE DES REVENUS

John H. Young
Président

George E. Freeman
Commissaire

George V. Haythorne
Commissaire

Juin 1972

L'inflation, le chômage et la politique des revenus

Rapport sommaire

COMMISSION
DES PRIX
ET DES
REVENUS

